Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2015–2016

34 287

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING[1]

ALGEMEEN DEEL

1. INLEIDING

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (hierna: wijzigingsrichtlijn mer). In artikel 2 van de wijzigingsrichtlijn mer is vastgelegd dat deze uiterlijk op 16 mei 2017 in de Nederlandse wetgeving moet zijn geïmplementeerd.

De Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving zullen op die datum nog niet van kracht zijn. Daarom is een wijziging nodig van de huidige mer-regelgeving. Dit betreft:
– de Wet milieubeheer;
– de Crisis- en herstelwet;
– het Besluit milieueffectrapportage.

In deze memorie van toelichting zal, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, worden ingegaan op achtergronden en inhoud van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 2 worden de wijzigingen in de mer-richtlijn beschreven. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe in het wetsvoorstel met de wijzigingen wordt omgegaan. Hoofdstuk 4 behandelt de verhouding tot bestaande regelgeving. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op aspecten met betrekking tot uitvoering en handhaving. In hoofdstuk 6 worden gevolgen van het wetsvoorstel voor burgers, bedrijven, overheid en milieu geschetst. In hoofdstuk 7 is beschreven welke partijen bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn betrokken en hoofdstuk 8 gaat in op de

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-34287-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

inwerkingtreding en het overgangsrecht. Alle wetswijzigingen – ook de louter wetstechnische – worden toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting. Na het artikelsgewijze deel volgt tenslotte de transponeringstabel.

2. BESCHRIJVING VAN DE TE IMPLEMENTEREN REGELING

2.1 Vooraf

Richtlijn 2011/92/EU (hierna: mer-richtlijn) heeft alleen betrekking op milieueffectrapportage (hierna: mer) voor projecten. In de huidige Nederlandse mer-praktijk is sinds de inwerkingtreding van de Wet van 17 december 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer en enkele daarmee verband houdende wetten (modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage) (Stb. 2010, 20) per 1 juli 2010 het procedurele onderscheid tussen mer voor projecten enerzijds en mer voor plannen en programma's anderzijds vervallen. In de uitvoeringspraktijk wordt nog slechts onderscheid gemaakt tussen de beperkte procedure (voor sommige projecten) en de uitgebreide procedure (voor alle plannen en programma's en voor de overige projecten). Destijds is gekozen voor één samenhangend stelsel, vanuit de gedachte dat wanneer de belangen van het milieu (inclusief natuur en cultuurhistorisch erfgoed) op planniveau zorgvuldig worden afgewogen, op projectniveau met minder regels kon worden volstaan.

De verplichting tot het uitvoeren van mer voor plannen en programma's volgt uit de richtlijn 2001/42/EG[2] (hierna: smb-richtlijn). De wijzigingen in de mer-richtlijn zijn veelal gericht op aansluiting bij de smb-richtlijn.

2.2 Achtergrond en doelstelling

De Europese mer-richtlijn voor projecten (hierna: mer-richtlijn) dateert van 1985 en is sindsdien enkele malen gewijzigd. Uiteindelijk is richtlijn 2011/92/EU vastgesteld ter vervanging (codificatie) van richtlijn 85/337/EEG inclusief alle wijzigingen daarop. Doel van de mer-richtlijn is om door middel van een milieueffectbeoordeling de milieueffecten van projecten volwaardig te betrekken in de besluitvorming over het project.

Het begrip «milieueffectbeoordeling» in de mer-richtlijn wordt in de Nederlandse wet- en regelgeving en uitvoeringspraktijk vertaald met «milieueffectrapportage» of «mer-procedure». Hieraan vooraf gaat de «mer-beoordelingsprocedure» (in de mer-richtlijn «screening» of «screeningsprocedure» genaamd). Deze begrippen overlappen elkaar dus niet.

Voorts gebruikt de Wet milieubeheer het begrip «activiteit» en niet het begrip «project». Bij de implementatie wordt aangesloten bij de bestaande terminologie van de Wet milieubeheer en wordt verder «activiteit» gebruikt.[3]

---

[2] Richtlijn 2001/42/EG van het Europees parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197).

[3] Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2) gebruikt wel het begrip «project» bij de regelgeving voor de milieueffectrapportage.

In het laatste periodieke evaluatieverslag over de werking van de mer-richtlijn en de manier waarop de lidstaten uitvoering geven aan de mer-richtlijn[4] overweegt de Europese Commissie diverse verbeterpunten. Deze verbeterpunten komen onder andere voort uit uitspraken van het Hof van Justitie van de EU, verschil in implementatie tussen de lidstaten en voortschrijdend inzicht op grond van verrichte studies en ervaringen in de praktijk.

Uit de openbare consultatie van de Europese Commissie over de mer-richtlijn in 2010 bleek dat 55% van de respondenten (minimaal) technische aanpassingen nodig vindt. Nederland deelt deze opvatting. Op 26 oktober 2012 publiceerde de Europese Commissie een voorstel tot wijziging van de mer-richtlijn. Dit werd in november 2012 aan de Tweede Kamer gepresenteerd.[5] Na een lang onderhandelingsproces stemde het Europees parlement op 12 maart 2014 en de Raad op 14 april 2014 in met een compromis: de wijzigingsrichtlijn mer (2014/52/EU). De wijzigingsrichtlijn mer moet uiterlijk 16 mei 2017 in de Nederlandse regelgeving zijn geïmplementeerd.

De algemene doelstelling van de wijziging van de mer-richtlijn is er op gericht om:
– de geconstateerde tekortkomingen in de uitvoeringspraktijk van de mer-richtlijn te verhelpen;
– een actualisering door te voeren die aansluit op ecologische en sociaaleconomische veranderingen en uitdagingen;
– de mer-richtlijn in overeenstemming te brengen met de «beginselen van slimme regelgeving» van de EU;
– de uitspraken van het Hof van Justitie van de EU te codificeren.

Met de wijziging wordt beoogd de mer-beoordelingsprocedure te verduidelijken, de kwaliteit en de inhoud van het MER te verbeteren en de mer-procedure te stroomlijnen met milieubeoordelingen uit hoofde van andere EU-regelgeving, teneinde het milieu beter te beschermen, hulpbronnen efficiënter te gebruiken en duurzame groei in de Europese Unie te bevorderen.

2.3 Beschrijving van de aanpassingen in de mer-richtlijn

De herziening omvat geen wijzigingen in de aanwijzing van mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige activiteiten (Bijlagen I en II van de mer-richtlijn) en dus ook geen wijziging van de onderdelen C en D van de Bijlage bij het Besluit mer (de zogenoemde C- en D-lijsten). Veel van de specificaties en wijzigingen in de mer-richtlijn, bedoeld om het instrument meer gericht in te zetten, bestaan al in de Nederlandse mer-wetgeving en -praktijk.

In artikel 1 van de wijzigingsrichtlijn mer zijn de wijzigingen in de mer-richtlijn beschreven. Hieronder volgt per artikel van de mer-richtlijn (2011/92/EU) een korte beschrijving van de relevante wijzigingen.

Wijzigingen in artikel 1 van 2011/92/EU

Er is een definitie van het proces milieueffectbeoordeling toegevoegd, waaruit blijkt dat dit betrekking heeft op het gehele proces vanaf de voorbereiding van een milieueffectrapport (hierna: MER) tot en met het

---

[4] Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees parlement, het Europees economisch en sociaal comité en het comité van de regio's, Toepassing en doeltreffendheid van de MEB-richtlijn (Richtlijn 85/337/EEG, als gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG en Richtlijn 2003/35/EG).
[5] Kamerstukken II 2012/13, 22 112, nr. 1521.

nemen van het mer-plichtige besluit door het bevoegd gezag, inclusief een conclusie ten aanzien van het MER.

De mogelijkheid om de mer-richtlijn niet van toepassing te laten zijn op defensieactiviteiten is verruimd met de mogelijkheid om dit ook te laten gelden voor onderdelen van activiteiten, voor zover die uitsluitend bestemd zijn voor defensie. Wanneer er sprake is van een activiteit die gedeeltelijk bedoeld is voor defensiedoeleinden en gedeeltelijk voor civiel (mede)gebruik, dan geldt de mogelijkheid om de mer-richtlijn niet van toepassing te verklaren dus alleen voor de onderdelen die uitsluitend voor defensiedoeleinden zijn. Een voorbeeld is de aanleg van een gecombineerde marinehaven en jachthaven; het is dan mogelijk om de mer-plicht niet van toepassing te laten zijn op die onderdelen en voorzieningen die uitsluitend door de marine gebruikt worden.

Daarnaast is dit artikel uitgebreid met een mogelijkheid om de mer-richtlijn tevens niet van toepassing te laten zijn voor activiteiten met als doel civiele noodsituaties te bestrijden. Omdat dit specifieke gevallen betreft moet de nationale wetgeving expliciet deze mogelijkheid tot het maken van een uitzondering bieden. Deze bepaling is nu in lijn met de vergelijkbare bepaling in de smb-richtlijn.

Wijzigingen in artikel 2 van 2011/92/EU

Dit artikel betreft de activiteiten waarvoor een mer-procedure moet worden doorlopen. De wijziging betreft twee elementen.

Allereerst een verplichting tot een regeling voor de coördinatie of integratie van procedures, indien er voor een activiteit zowel sprake is van een mer-plicht als een plicht tot een passende beoordeling op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Daarnaast regelt het artikel dat lidstaten bij andere vormen van samenloop tussen richtlijnen coördinatie of integratie kunnen regelen. Afhankelijk van de keuze voor integratie of coördinatie benoemt het nieuwe artikel een inspanningsverplichting om hieraan op bepaalde wijze te voldoen. Ten behoeve van coördinatie is dat het aanwijzen van één instantie.

Uit de overwegingen bij de wijzigingsrichtlijn mer valt af te leiden dat deze bepaling een tweeledig doel heeft: het voor de initiatiefnemer gemakkelijker maken om te voldoen aan de verplichtingen uit meerdere richtlijnen en het bevoegd gezag betere (integrale) besluiten te laten nemen.

Ten tweede is aan twee reeds bestaande vrijstellingsmogelijkheden de voorwaarde toegevoegd dat dan wel aan de doelstellingen van de mer-richtlijn moet worden voldaan. Het gaat dan om de vrijstelling van de mer-plicht in uitzonderlijke gevallen waarbij de toepassing van de mer-plicht nadelige gevolgen zou hebben voor het doel van de activiteit. Deze «uitzonderlijke gevallen» zijn dus andere gevallen dan de in artikel 1 genoemde defensieactiviteiten en respons op civiele noodsituaties, waarvoor de mer-richtlijn «niet van toepassing» kan worden verklaard. Daarnaast gaat het om de vrijstelling van de bepalingen inzake openbare raadpleging voor activiteiten die door een specifieke nationale wet zijn aangenomen.

Wijzigingen in artikel 3 van 2011/92/EU

In artikel 3 is de lijst met factoren waarop de effecten van een activiteit dienen te worden geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld aangepast. «Mens» is nu vertaald naar «bevolking en menselijke gezondheid» en

«plant en dier» zijn vervangen door «biodiversiteit». De nieuwe bewoordingen hebben de bedoeling om in moderner taalgebruik beter te duiden wat al eerder bedoeld werd en beter aan te sluiten bij de bewoordingen in de smb-richtlijn.

Ook dienen effecten te worden beschreven die voortkomen uit de kwetsbaarheid van een activiteit voor risico's op zware ongevallen en/of rampen. Het gaat dan om voor de activiteit relevante risico's en rampen.

Wijzigingen in artikel 4 van 2011/92/EU

In artikel 4 is een aantal bepalingen ten aanzien van mer-beoordeling gewijzigd.

In de bij dit artikel behorende nieuwe bijlage IIA is gespecificeerd welke informatie de initiatiefnemer moet verstrekken wanneer hij een mer-beoordelingsplichtige activiteit wil starten. Het gaat hierbij onder andere om een beschrijving van de activiteit en de waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten.

Doel van deze nieuwe bepaling is om vast te leggen welke rol de initiatiefnemer heeft om een mer-beoordeling door het bevoegd gezag mogelijk te maken en voor de initiatiefnemer te verduidelijken welke informatie hij daarvoor moet aanleveren.

Nieuw is dat de initiatiefnemer ook een beschrijving kan geven van kenmerken van de activiteit of maatregelen om aanzienlijke negatieve milieueffecten te vermijden of voorkómen. Het bevoegd gezag dient deze mee te wegen bij het mer-beoordelingsbesluit. Door deze maatregelen bij haar oordeel te betrekken kan het bevoegd gezag tot het oordeel komen dat het niet nodig is een MER op te stellen. Deze bepaling heeft tot doel het opstellen van overbodige MER'en te voorkomen.

In dit artikel is nu ook expliciet de mogelijkheid opgenomen voor de lidstaten om drempelwaarden of criteria vast te stellen waaronder activiteiten níet mer-beoordelingsplichtig zijn, mits rekening wordt gehouden met de relevante criteria van bijlage III van de mer-richtlijn. Ook kunnen lagere drempelwaarden voor de mer-plicht worden vastgesteld, waardoor activiteiten eerder onder de mer-plicht vallen in plaats van onder de mer-beoordelingsplicht.

Artikel 4 verwijst tevens naar bijlage III van de mer-richtlijn. Hierin zijn de selectiecriteria weergegeven die gebruikt worden bij de mer-beoordeling. In deze bijlage zijn enkele wijzigingen doorgevoerd.

Tenslotte is vastgelegd dat het bevoegd gezag een mer-beoordelingsbesluit moet nemen, welke informatie het bevoegd gezag in het mer-beoordelingsbesluit moet presenteren en dat het bevoegd gezag het mer-beoordelingsbesluit moet nemen binnen 90 dagen nadat de initiatiefnemer alle informatie heeft verstrekt. In bijzondere gevallen is verlenging van deze termijn mogelijk.

Wijzigingen in artikel 5 van 2011/92/EU

Dit artikel behandelt het MER en de informatie die hierin moet worden opgenomen. De omschrijving van deze informatie is gespecificeerd en gemoderniseerd.

Een belangrijke inhoudelijke toevoeging betreft twee bepalingen met als doel de kwaliteit van een MER te verbeteren, één gericht op de initiatiefnemer en één op het bevoegd gezag:

- de initiatiefnemer dient ervoor zorg te dragen dat het MER wordt opgesteld door «bekwame deskundigen»;
- het bevoegd gezag dient over voldoende deskundigheid te beschikken om het MER te beoordelen, dan wel hiertoe toegang te hebben;
- het bevoegd gezag dient zo nodig de initiatiefnemer om aanvullende informatie te verzoeken.

Ook verwijst dit artikel naar bijlage IV, waarin is beschreven welke informatie het MER moet bevatten. Hierin zijn enkele wijzigingen en toevoegingen aangebracht.

Verder is vastgelegd dat wanneer er een advies over reikwijdte en detailniveau is gegeven, het MER op dat advies gebaseerd is en de informatie bevat die redelijkerwijs mag worden vereist om tot een gemotiveerde conclusie over de milieueffecten te komen. Dat impliceert dat afwijken van een advies over reikwijdte en detailniveau mogelijk is, mits goed gemotiveerd.

In het MER moeten de «redelijke alternatieven die relevant zijn voor de activiteit» worden beschreven. Voorheen was dit «een schets van de voornaamste alternatieven die de initiatiefnemer heeft onderzocht». Daarnaast is een beschrijving van het referentiescenario verplicht gesteld. De initiatiefnemer dient deze redelijke alternatieven en het referentiescenario te onderzoeken en dit niet over te laten aan het bevoegd gezag.

De lijsten van milieufactoren waarop eventuele effecten van de activiteit moeten worden beschreven en van te beschrijven milieueffecten zijn aangepast. Evenals de aanpassing in artikel 3 heeft dit de bedoeling om in moderner taalgebruik beter te duiden wat al eerder bedoeld werd en beter aan te sluiten bij de bewoordingen in de smb-richtlijn.

Wijzigingen in artikel 6 van 2011/92/EU

Dit artikel behandelt inspraak en het informeren van bevoegde instanties en het publiek. Nieuw is dat het publiek naast «via openbare bekendmakingen en andere passende middelen» ook langs elektronische weg moet worden geïnformeerd over de activiteit en de mer-procedure, om te zorgen dat het publiek ook gebruik kan maken van moderne communicatiemiddelen.

Deze informatie dient ten minste via een centraal portaal of gemakkelijk toegankelijke toegangspunten, op het geschikte bestuursniveau, beschikbaar te worden gesteld. Er hoeft dus geen landelijk systeem te worden gecreëerd.

Wijzigingen in artikel 7 van 2011/92/EU

Dit artikel betreft bepalingen voor de mer-procedures voor activiteiten met mogelijk grensoverschrijdende effecten. Er is toegevoegd dat betrokken lidstaten het overleg over potentiële grensoverschrijdende milieueffecten en maatregelen om deze te beperken of teniet te doen kunnen voeren via een gemeenschappelijke instantie. Ook is de bepaling dat lidstaten afspraken kunnen maken over de uitvoering van dit artikel omgezet naar een verplichting; lidstaten moeten afspraken maken over de uitvoering.

Wijzigingen in artikel 8 van 2011/92/EU

Door de toevoeging van het woord «terdege» aan de bepaling dat de informatie uit de mer in aanmerking wordt genomen in de vergunningprocedure is benadrukt dat deze informatie zwaar moet meewegen bij de besluitvorming.

De belangrijkste inhoudelijke wijziging is invoeging van een nieuw artikel 8 bis. Dit artikel beschrijft waaraan een besluit moet voldoen en op grond waarvan het besluit genomen moet worden.

Voor Nederland is nieuw dat het bevoegd gezag bij het mer-plichtige besluit expliciet moet aangeven of, en zo ja welke, effecten gemonitord dienen te worden. De initiatiefnemer dient de monitoringsmaatregelen uit te voeren. De monitoringsmaatregelen moeten evenredig zijn met de aard, locatie en omvang van de activiteit en er mag ook gebruik worden gemaakt van bestaande monitoringsregelingen.

Verder staat in artikel 8 bis dat in een besluit om een vergunning te weigeren de belangrijkste redenen voor deze weigering genoemd moeten worden, dat het bevoegd gezag zijn besluit neemt binnen een redelijke termijn en dat de conclusies inzake de aanzienlijke effecten van de activiteit op het milieu nog actueel moeten zijn ten tijde van het nemen van het besluit.

Wijzigingen in artikel 9 van 2011/92/EU

In artikel 9 is vastgelegd dat het bevoegd gezag na het nemen van het besluit naast het publiek nu ook de betrokken bestuursorganen informeert over het besluit en de motivering daarvoor.

Daarnaast is een nieuw artikel 9 bis toegevoegd. Hierin is vastgelegd dat het bevoegd gezag zijn taken op objectieve wijze vervult en zich niet mag bevinden in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft. Als het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is dient er, in ieder geval binnen de ambtelijke organisatie, een passende scheiding te worden aangebracht tussen conflicterende functies bij het uitoefenen van taken tijdens de mer-procedure. Een scheiding van taken op bestuurlijk niveau mag dus, maar is volgens de wijzigingsrichtlijn mer niet verplicht.

Wijzigingen in artikel 10 van 2011/92/EU

In artikel 10 staat dat de bepalingen uit de mer-richtlijn niet afdoen aan verplichtingen van het bevoegd gezag om wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en geldende rechtspraktijken ter bescherming van het industrieel en handelsgeheim en van het openbaar belang in acht te nemen. Hieraan is toegevoegd dat dit geldt onverminderd richtlijn 2003/4/EG[6], die betrekking heeft op de toegankelijkheid van milieuinformatie.

Ook is een nieuw artikel 10 bis ingevoegd. Hierin staat dat de lidstaten sancties moeten vaststellen voor het geval van het niet nakomen van de nationale bepalingen waarin de mer-richtlijn is omgezet. De lidstaten zijn vrij te beslissen over de soort of vorm van deze sancties. Deze dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn. Met sancties worden niet

---

[6] Richtlijn 2003/4/EG van het Europees parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieuinformatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU 2003, L 41).

alleen strafrechtelijke sancties bedoeld, maar ook bestuursrechtelijke, financiële of andere sancties.

Wijzigingen in artikel 12 van 2011/92/EU

In artikel 12 is nieuw vastgelegd dat de lidstaten om de zes jaar, voor zover de informatie beschikbaar is, aangeven hoeveel activiteiten een mer-procedure hebben doorlopen, wat voor soort activiteiten dit betrof, hoeveel mer-beoordelingen zijn uitgevoerd, hoe lang het mer-proces gemiddeld duurde en een schatting van de gemiddelde kosten van milieueffectrapportage.

2.4 Beschrijving van de overige artikelen van de wijzigingsrichtlijn mer

In artikel 2 van 2014/52/EU is vastgelegd dat de lidstaten uiterlijk op 16 mei 2017 aan de mer-richtlijn moeten voldoen. De lidstaten dienen in de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen of bij de bekendmaking hiervan naar de mer-richtlijn te verwijzen en de belangrijkste bepalingen van intern recht hieromtrent aan de Europese Commissie mede te delen.

In artikel 3 van 2014/52/EU zijn bepalingen omtrent het overgangsrecht vastgelegd: activiteiten vallen onder de mer-richtlijn 2011/92/EU wanneer vóór 16 mei 2017

- het mer-beoordelingsbesluit is «ingeleid»,
- een advies over reikwijdte en detailniveau is «ingeleid», of
- de vergunningaanvraag is ingediend.

3. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVOORSTEL

3.1 Inleiding

Een deel van de wijzigingen in de mer-richtlijn heeft betrekking op zaken die hetzij in het Nederlandse mer-stelsel al bestonden, hetzij slechts minimale (tekstuele) verschuivingen betreffen. Hieronder worden de wijzigingen besproken die echt nieuwe elementen betreffen en worden de overwegingen achter het wetsvoorstel weergegeven. De overige zaken komen aan bod in de artikelsgewijze toelichting. De onderwerpen zijn weergegeven in de volgorde waarin ze (over het algemeen) in de praktijk aan de orde komen.

Het betreft de volgende onderwerpen:

- Wijzigingen met betrekking tot de mer-beoordeling;
- Aanpassing in het niet van toepassing zijn en ontheffing van de mer-plicht;
- Verplichting tot coördinatie of integratie met de passende beoordeling;
- Kwaliteitsborging van het MER;
- Elektronische beschikbaarheid van informatie;
- Passende scheiding van rollen bevoegd gezag en initiatiefnemer;
- Veranderingen in het MER;
- Het besluit over de activiteit;
- Monitoring op activiteitniveau;
- Sancties bij het niet nakomen van nationale bepalingen;
- Aanleveren van informatie aan de Minister van Infrastructuur en Milieu.

De uitgangspunten voor dit wetsvoorstel zijn:

- Het wetsvoorstel moet zo dicht mogelijk op de mer-richtlijn aansluiten; Nederland regelt niet meer dan waartoe de EU verplicht, tenzij er aantoonbaar redenen zijn om dat wel te doen.

– De op handen zijnde wijzigingen in het stelsel voor de fysieke leefomgeving bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet zullen ook voor wijzigingen voor milieueffectrapportage zorgen. Het is niet wenselijk dat de uitvoeringspraktijk twee keer kort na elkaar wordt geconfronteerd met veranderde regelgeving. Daarom is steeds geprobeerd waar mogelijk voor te sorteren op de Omgevingswet.

Zoals in Hoofdstuk 2 is aangegeven, heeft de (Nederlandse) uitgebreide mer-procedure zowel betrekking op mer voor activiteiten als mer voor plannen en programma's. De wijzigingsrichtlijn mer betreft alleen mer voor activiteiten. Omdat de meeste inhoudelijke wijzigingen in de mer-richtlijn aansluiten bij de betreffende bepalingen in de smb-richtlijn betekent dit dat het Nederlandse integrale mer-stelsel gehandhaafd kan blijven.

3.2 Wijzigingen met betrekking tot de mer-beoordeling

De mer-richtlijn legt expliciet vast dat lidstaten drempelwaarden kunnen instellen, waaronder activiteiten niet mer-plichtig zijn. Ook voor de herziening bestond de mogelijkheid om drempelwaarden voor mer-beoordeling in te stellen. Hier bleek echter onvoldoende uit de tekst dat uitsluitingsdrempels ook mogelijk waren. Uit meerdere uitspraken van het Europese Hof van Justitie blijkt dat uitsluitingsdrempels alleen toelaatbaar zijn wanneer deze zijn vastgesteld met inachtneming van alle criteria genoemd in Bijlage III van de mer-richtlijn, zodanig dat aanzienlijke milieugevolgen uit te sluiten zijn. Ook Nederland is in 2009 in gebreke gesteld voor het hanteren van uitsluitingsdrempels die alleen de omvang van een activiteit omvatten en niet de locatie van de activiteit of de aard van de effecten, zoals de mer-richtlijn voorschrijft.[7]

Het uitgangspunt voor dit wetsvoorstel is om uitsluitend de noodzakelijke aanpassingen te doen. De Wet milieubeheer kent al de mogelijkheid om uitsluitingsdrempels op te nemen in het Besluit mer (artikel 7.2, achtste lid, Wm). Om dit te doen dient echter bij de vaststelling van de drempels rekening te worden gehouden met alle relevante criteria van Bijlage III van de mer-richtlijn. Dit vergt per activiteit onderbouwend onderzoek. Bovendien is er geen noodzaak tot implementatie van dit onderdeel; het maakt daarom geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel.

De herziene mer-richtlijn biedt de mogelijkheid voor de initiatiefnemer van een mer-beoordelingsplichtige activiteit om bij de te verstrekken informatie over de activiteit ook kenmerken van de activiteit of maatregelen te vermelden die tot doel hebben te vermijden of voorkómen dat zich aanzienlijke negatieve milieueffecten voordoen. Door deze kenmerken of maatregelen bij haar oordeel te betrekken kan het bevoegd gezag tot het oordeel komen dat het niet nodig is een MER op te stellen.

Tot nu toe werd in de Nederlandse mer-beoordelingspraktijk al wel rekening gehouden met verplichte mitigerende maatregelen die voortvloeien uit regelgeving, zoals de «beste beschikbare technieken» bij industriële installaties, maar nog niet met vrijwillige geplande voorzieningen. Overigens kunnen mitigerende maatregelen ook maatregelen zijn die een effect slechts in geringe mate verminderen. De wijzigingsrichtlijn mer spreekt specifiek van «kenmerken en/of geplande maatregelen om te vermijden of voorkomen wat anders wellicht aanzienlijke nadelige milieueffecten zouden zijn geweest». De kenmerken of maatregelen moeten dus een zodanig effect hebben, dat er geen aanzienlijke negatieve

[7] HvJ 15 oktober 2009, zaak C-255/08 (Commissie/Nederland).

milieueffecten meer optreden. Deze voorgestelde maatregelen of kenmerken moeten volgens de wijzigingsrichtlijn mer worden genoemd in de motivering van het mer-beoordelingsplichtige besluit.

Om aan deze bepaling uitvoering te geven moet de uitvoering van de maatregelen of toepassing van de kenmerken als voorschrift aan een besluit worden verbonden, zodat zeker is dat ze uitgevoerd of toegepast worden. Niet aan alle vergunningen kunnen zonder nadere voorziening dergelijke voorschriften verbonden worden. Daarom wordt in het onderhavige wetsvoorstel een voorziening getroffen die dit wel mogelijk maakt.

Een aandachtspunt hierbij is de toename van geïntegreerde contract-vormen (zoals DBFM-contracten), die beogen meer vrijheid bij de uitvoering van activiteiten mogelijk te maken. Vanzelfsprekend mag dit streven niet tot gevolg hebben dat deze maatregelen of kenmerken niet daadwerkelijk worden toegepast. In dergelijke gevallen kunnen deze maatregelen of kenmerken bijvoorbeeld als gunningscriterium of voorwaarde worden meegegeven.

Voorts vereist de herziene mer-richtlijn dat het bevoegd gezag een beslissing over de mer-beoordeling neemt binnen 90 dagen nadat de initiatiefnemer alle informatie heeft aangeleverd, met een mogelijkheid om deze termijn in uitzonderlijke gevallen nog te verlengen. We kennen in Nederland de zogeheten «formele» en de «vormvrije» mer-beoordeling. De «formele» mer-beoordeling geldt voor een activiteit die voorkomt op onderdeel D van de Bijlage bij het Besluit mer en waarvan de omvang boven de drempel genoemd in kolom 2 ligt. Het bevoegd gezag dient deze beslissing binnen zes weken na de aanvraag te nemen. Deze termijn voldoet dus ruimschoots aan de herziene mer-richtlijn.

Voor activiteiten die zijn opgenomen in onderdeel D van de Bijlage bij het Besluit mer en waarvan de omvang beneden de in kolom 2 genoemde drempel ligt, geldt een «vormvrije» mer-beoordeling. Dit betreft geen wettelijke regeling, maar een regeling die volgt uit artikel 5 van het Besluit mer. Voor deze beoordeling is geen termijn vastgelegd in het Besluit mer. Dit betekent dat het Besluit mer moet worden aangepast om aan de herziene mer-richtlijn te voldoen. Voor de vormvrije mer-beoordeling wordt een termijn van zes weken vastgelegd. Dit maakt geen deel uit van het wetsvoorstel, maar wordt via een maatregel van algemeen bestuur geregeld, omdat het een wijziging van het Besluit mer betreft.

Tenslotte vraagt de mer-richtlijn expliciet om een motiveringsverplichting bij de mer-beoordeling (artikel 4, vijfde lid, onder a en b). Het gaat dan om een verwijzing naar de gebruikte criteria van Bijlage III van de mer-richtlijn en eventueel de door de initiatiefnemer voorgestelde kenmerken van de activiteit of geplande maatregelen. De algemene motiveringsverplichting voor besluiten is in Nederland neergelegd in artikel 3:46 Awb. Voor de specifieke eisen aan de mer-beoordeling is in artikel 7.17 Wm een voorziening opgenomen.

3.3 Aanpassingen in het niet van toepassing zijn en ontheffing van de mer-plicht

In de Nederlandse wet- en regelgeving is het «niet van toepassing» zijn van de mer-plicht op activiteiten die (uitsluitend) defensiedoeleinden betreffen vastgelegd in het Besluit mer. In de Wet milieubeheer is de mogelijkheid vastgelegd ontheffing van de mer-plicht te krijgen in gevallen waarin het algemeen belang het onverwijld ondernemen van de activiteit waarop het besluit betrekking heeft dat noodzakelijk maakt.

Hoewel deze bepalingen passen binnen de herziene mer-richtlijn, worden in het wetsvoorstel toch enkele aanpassingen voorgesteld. Achtergrond hierbij is dat de bestaande ontheffing feitelijk een vreemde situatie creëert: enerzijds is er een belang dat het onmiddellijk uitvoeren van een activiteit noodzakelijk maakt en anderzijds moet er dan een procedure gevolgd worden. De mer-richtlijn biedt de mogelijkheid de mer-richtlijn «niet van toepassing» te verklaren, mits nationale wetgeving in die mogelijkheid voorziet. Dit lijkt in dergelijke gevallen snellere actiemogelijkheden te bieden. Bovendien sluit de nieuwe bepaling beter aan bij de uitzonderingen van de smb-richtlijn, waardoor het systeem van uitzonderingen consistent wordt.

Het voorstel is daarom om de formulering van de ontheffing voor de project-mer aan te laten sluiten op artikel 1, derde lid, van de mer-richtlijn, dus voor activiteiten of deelactiviteiten die uitsluitend bestemd zijn voor defensiedoeleinden en voor activiteiten die uitsluitend bestemd zijn als respons op civiele noodsituaties. In Nederland is in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden vastgelegd wanneer sprake is van een dergelijke civiele noodsituatie. Daarom verwijst artikel 7.4 Wm in het wetsvoorstel naar deze wet.

Daarnaast moet het Besluit mer worden aangepast, waarbij de bepaling over het niet van toepassing zijn van de mer-plicht voor activiteiten die uitsluitend defensiedoeleinden betreffen (artikel 3 Besluit mer) vervalt. Dit maakt geen deel uit van het wetsvoorstel, maar wordt door middel van een algemene maatregel van bestuur geregeld.

Artikel 2.4 van de mer-richtlijn biedt de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van de bepalingen in de richtlijn in uitzonderlijke gevallen, waarin toepassing van de richtlijn nadelige gevolgen zou hebben voor het doel van het project, mits aan de doelstellingen van de mer-richtlijn wordt voldaan. Om dit te implementeren is in het wetsvoorstel een nieuw artikel 7.5 Wm opgenomen. Vanwege het Verdrag van Espoo is deze mogelijkheid beperkt tot gevallen waarin de activiteit geen belangrijke nadelige milieugevolgen voor een ander land kan hebben.

De mogelijkheid om ontheffing van de bepalingen inzake openbare raadpleging van de mer-richtlijn te verlenen voor gevallen wanneer een activiteit middels een specifieke wet wordt aangenomen, hoeft niet te worden geïmplementeerd. Indien van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, wordt dat in de betreffende wet geregeld. Hierbij geldt overigens wel de voorwaarde dat dan op een andere wijze aan de doelstellingen van de mer-richtlijn moet worden voldaan.

3.4 Verplichting tot coördinatie of integratie met de passende beoordeling

De herziene mer-richtlijn verplicht (1) tot een keuze voor coördinatie of integratie van mer en passende beoordeling op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn, biedt (2) de mogelijkheid voor integratie of coördinatie met andere Europese richtlijnen en benoemt (3), afhankelijk van keuze voor coördinatie of integratie, een inspanningsverplichting om hiertoe te komen.

Om verschillende redenen is ervoor gekozen zich in het wetsvoorstel te beperken tot coördinatie van MER en passende beoordeling. Hieronder is weergegeven welke keuzes op deze onderdelen zijn gemaakt:
1. Allereerst is er de keuze tussen integratie of coördinatie van mer en passende beoordeling. Coördinatie is juridisch èn in de uitvoering eenvoudiger te regelen dan integratie. Een volledige integratie van beide procedures zou vergen dat naast de provincies en in enkele

specifieke gevallen het Rijk, ook bij de individuele gemeenten inhoudelijke deskundigheid over Natura 2000-aspecten zou moeten worden georganiseerd. Ook zou er moeten worden voorzien in een structuur om een eenduidige en samenhangende aanpak ten aanzien van – over het algemeen meerdere gemeenten omvattende – Natura 2000-gebieden te borgen. Dat is niet doelmatig en leidt tot nieuwe bestuurlijke drukte. Door te kiezen voor coördinatie wordt zoveel mogelijk vrijheid bij de uitvoering gelaten. Ook kan het bevoegd gezag, indien gewenst, altijd zelf kiezen voor verdere integratie van de procedures of van de documenten die uit beide procedures volgen. Dit kan bijvoorbeeld wenselijk zijn om de alternatievenontwikkeling te stroomlijnen. In het wetsvoorstel (artikel 14.4d Wm) is daarom gekozen voor coördinatie. Met deze keuze wordt aangesloten bij de bestuursafspraken 2011–2015 tussen waterschappen, gemeenten, provincies en Rijk[8] en het ter uitwerking daarvan gesloten Bestuursakkoord natuur[9].

2. Ook waar het procedures volgend uit andere richtlijnen betreft kan het bevoegd gezag ervoor kiezen op vrijwillige basis procedures te coördineren of integreren. In het wetsvoorstel voor de Omgevingswet wordt bovendien voorzien in een mogelijkheid voor de initiatiefnemer om gebruik te maken van een vrijwillige coördinatiebepaling door meerdere aanvragen gelijktijdig in te dienen. Bij de Richtlijn Industriële Emissies[10] is feitelijk al sprake van integratie, omdat de mer-plicht wordt vervuld bij het besluit dat voor deze richtlijn verplicht is (de omgevingsvergunning). Op basis van deze overwegingen, en het uitgangspunt niet meer te regelen dan op grond van Europese regelgeving vereist wordt, zijn in het wetsvoorstel geen bepalingen ten aanzien van andere richtlijnen opgenomen.
3. Daarnaast voorziet de mer-richtlijn in een inspanningsverplichting om ernaar te streven dat de beide beoordelingen (MER en passende beoordeling) op elkaar worden afgestemd doordat er één instantie is aangewezen, ofwel één bevoegd gezag. Dit zal gebeuren door ontwikkelingen in de natuurbeschermingswetgeving. De Natuurbeschermingswet 1998 zal, naar verwachting vóór inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, opgaan in de Wet natuurbescherming. Volgens het Wetsvoorstel natuurbescherming zullen de natuuraspecten deel gaan uitmaken van besluiten zoals de omgevingsvergunning, het tracébesluit of het besluit om een bestemmingsplan vast te stellen.[11] Het bevoegd gezag voor het mer-plichtige besluit, dat ook bevoegd gezag is voor de mer-procedure, wordt dus met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming in de meeste gevallen tevens coördinerend bevoegd gezag voor de passende beoordeling. Hierbij wordt uitgegaan van het systeem van de «verklaring van geen bedenkingen» waar het gaat om activiteiten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Zonder deze verklaring kan de omgevingsvergunning niet worden verleend. Deze verklaring wordt in de meeste gevallen afgegeven door de provincie, in enkele gevallen door het Rijk. De inhoudelijke afweging omtrent de passende beoordeling ligt dus niet in alle gevallen bij het bevoegd

---

[8] Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 336.

[9] Het Bestuursakkoord natuur is het samenstel van de door het Rijk en de provincies jegens elkaar aangegane verplichtingen, neergelegd in het op 20 september 2011 gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (bijlage 131283 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (bijlage 144712 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 143) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (bijlage 153993 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 153).

[10] Richtlijn 2010/75/EU van het Europees parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU 2010, L 334).

[11] Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 121.

gezag voor de mer, maar de verantwoordelijkheid voor de procedure en de uiteindelijke vergunningverlening wel.
Thans wordt voor de vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 en de daarvoor – ingeval van activiteiten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied – benodigde passende beoordeling al aangehaakt bij de omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, met de figuur van de verklaring van geen bedenkingen. De initiatiefnemer heeft evenwel nog de ruimte om toch een afzonderlijke vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 aan te vragen. Het wetsvoorstel natuurbescherming voorziet in een versterking van de coördinatie, waar deze keuzemogelijkheid wordt geschrapt: als er een omgevingsvergunning is voorgeschreven, zal daarin ook te allen tijde de natuurtoets meelopen.

Vanwege het voorgaande is in het wetsvoorstel in een nieuw artikel 14.4d Wm opgenomen dat bepaalt dat het bevoegd gezag voor mer de passende beoordeling gelijktijdig ter inzage legt.

3.5 Kwaliteitsborging van het MER

De toevoeging van het woord «terdege» aan de bepaling dat het bevoegd gezag de informatie uit de mer in aanmerking neemt bij zijn besluit behoeft geen implementatie. In de Wet milieubeheer is hiervoor al de formulering opgenomen die overeenkomt met «terdege in aanmerking nemen», namelijk: «houdt rekening met».

Volgens de mer-richtlijn dient de initiatiefnemer te waarborgen dat het MER wordt opgesteld door bekwame deskundigen. De Nederlandse praktijk is dat het MER in opdracht van de initiatiefnemer meestal wordt opgesteld door een adviesbureau of een adviseur, waarmee de initiatiefnemer beoogt de deskundigheid in huis te halen. Nederland kent geen systeem van een certificatie van adviseurs of adviesbureaus voor mer. Adviseurs en bureaus kunnen vrijwillig lid zijn van beroepsverenigingen of belangenorganisaties.

Invoering van een certificeringssysteem (zoals in het aanvankelijke voorstel van de Europese Commissie was opgenomen) zou een mogelijkheid zijn om aan de herziene mer-richtlijn te voldoen. Dit heeft als voordeel dat een initiatiefnemer weet wanneer aan de eis van «deskundigheid» wordt voldaan. Belangrijke nadelen van een certificeringssysteem zijn echter dat het een belemmering kan vormen voor nieuwe alternatieven en dat een certificeringssysteem het mer-systeem duurder kan maken. In het BNC-fiche betreffende de herziening van de mer-richtlijn heeft Nederland zich in 2012 dan ook uitgesproken tegen een certificeringssysteem. Ook is het in tegenspraak met het uitgangspunt om niet meer te regelen dan nodig.

Ook het bevoegd gezag moet waarborgen dat het beschikt over, of indien nodig toegang heeft tot, voldoende expertise om het MER te onderzoeken. In Nederland heeft het bevoegd gezag altijd de mogelijkheid om de deskundigheid van adviesbureaus, dan wel de Commissie voor de mer (Commissie mer) in te schakelen. Het bevoegd gezag is verplicht de Commissie mer om een toetsingsadvies te vragen bij elke uitgebreide mer-procedure (ca. 65% van de project-mer's). In de beperkte procedure is dit niet verplicht. Ook voor projecten die onder Bijlage II van de Crisis- en herstelwet vallen is een toetsing van het MER door de Commissie mer niet verplicht. Echter, in alle gevallen is het bevoegd gezag verplicht haar besluiten zorgvuldig voor te bereiden, conform artikel 3:2 van de Awb,

hetgeen impliceert dat het ofwel de nodige kennis en deskundigheid zelf heeft, ofwel een derde inschakelt die hierover beschikt.

Op basis hiervan is het voorstel de bepalingen in artikel 1.11, tweede lid, van de Crisis- en herstelwet voor de beperkte procedure zodanig aan te passen dat de intentie van de mer-richtlijn dat het bevoegd gezag toegang moet hebben tot voldoende deskundigheid om het MER te beoordelen hierin zichtbaarder wordt: het bevoegd gezag kan, indien zij dat nodig acht, de Commissie mer inschakelen teneinde de informatie in het MER te beoordelen op juistheid en volledigheid. Voor activiteiten die niet onder de Crisis- en herstelwet vallen is hiertoe het nieuwe artikel 7.26a Wm voorgesteld.

Wanneer het bevoegd gezag binnen de huidige regelgeving een MER onvoldoende acht, moet het de aanvraag buiten behandeling laten. De wijzigingsrichtlijn mer vereist dat het bevoegd gezag in dat geval eerst aanvullende informatie aan de initiatiefnemer vraagt. Deze mogelijkheid is in het wetsvoorstel opgenomen.

3.6 Elektronische beschikbaarheid van informatie

De nieuwe verplichting om de openbare informatie in de mer-procedure behalve op papier ook elektronisch beschikbaar te stellen is in verreweg de meeste mer-procedures in Nederland al gangbare praktijk. Onder de herziene mer-richtlijn wordt elektronische kennisgeving verplicht van

– de start van de procedure en de terinzagelegging van het MER in de uitgebreide mer-procedure;
– terinzagelegging van het MER in de beperkte mer-procedure.

In de Visiebrief digitale overheid 2017[12] is de kabinetsdoelstelling verwoord dat in 2017 alle communicatie tussen burger en overheid via digitale kanalen zal verlopen. Voor de officiële bekendmakingen en kennisgevingen is een centrale voorziening gecreëerd op de website overheid.nl. Hier worden het Staatsblad en de Staatscourant gepubliceerd en kunnen de waterschapsbladen, de provinciebladen en de gemeentebladen digitaal worden gepubliceerd. Overheden kunnen de informatie in de digitale bladen tevens ontsluiten vanaf de eigen website. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding dat overheden zal verplichten om alle wettelijk verplichte bekendmakingen en kennisgevingen in deze digitale bladen te doen. De verwachte inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is eind 2017. In het wetsvoorstel (onderdeel L, artikel 7.27, vijfde lid; onderdeel O, artikel 7.29, derde lid, en onderdeel P, artikel 7.30, vierde lid Wm) is op deze ontwikkeling voorgesorteerd door de bepaling op te nemen dat kennisgevingen in ieder geval op elektronische wijze bekend worden gemaakt. Op grond van de mer-richtlijn (artikel 6, vijfde lid) moet daarnaast ook de relevante informatie langs elektronische weg ter beschikking worden gesteld aan het publiek. Daarom wordt niet alleen de kennisgeving elektronisch gepubliceerd, maar ook de bijbehorende stukken.

3.7 Passende scheiding van rollen bevoegd gezag en initiatiefnemer

In het eerste deel van nieuwe artikel 9 bis van de mer-richtlijn is vastgelegd dat het bevoegd gezag zijn taken op objectieve wijze moet vervullen en zich niet mag bevinden in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft. Dit is al geïmplementeerd in artikel 2:4 Awb.
In een nieuw ingevoegd artikel 7.28a Wm is het tweede deel van artikel 9bis van de richtlijn vastgelegd: wanneer het bevoegd gezag tevens

[12] Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 280.

initiatiefnemer is dienen de lidstaten in ieder geval tijdens de mer-procedure binnen hun ambtelijke organisatie te zorgen voor een passende functiescheiding tussen de verplichtingen voor de initiatiefnemer en die van het bevoegd gezag.

Het is niet wenselijk om bij wet uitputtend vast te leggen hoe deze scheiding tussen rollen gerealiseerd dient te worden. Daarom is de bepaling uit de wijzigingsrichtlijn mer letterlijk overgenomen. Er wordt naar gestreefd de uitvoeringspraktijk te faciliteren door middel van een Handreiking of Modelverordening.

3.8 Veranderingen in het MER

In de mer-richtlijn is bepaald dat in het MER de onderzochte «redelijke alternatieven die relevant zijn voor de activiteit» moeten worden beschreven. In de Wet milieubeheer was al vastgelegd dat de alternatieven die «redelijkerwijs voor de activiteit in beschouwing dienen te worden genomen» moeten worden beschreven in het MER. Dit wordt beschouwd als hetzelfde; alleen die alternatieven hoeven te worden onderzocht die voldoen aan de doelstelling van het project en waarvan de milieugevolgen wezenlijk onderscheidend zijn. In het wetsvoorstel (artikel 7.23, eerste lid, onder d, Wm) wordt voorgesteld de formulering aan te passen aan de herziene mer-richtlijn.

De Crisis- en herstelwet maakt hier echter een uitzondering op voor projecten die voldoen aan de criteria voor afdeling drie van die wet. Deze uitzondering is gebaseerd op de tekst van de mer-richtlijn vóór de herziening («in voorkomend geval een schets van de voornaamste alternatieven die de initiatiefnemer heeft onderzocht»[13]).

In dit wetsvoorstel wordt artikel 1.11, eerste lid, van de Crisis- en herstelwet vervangen door een artikel dat overeenkomt met artikel 16.50 van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.[14] Door aansluiting bij dat wetsvoorstel wordt voorkomen dat projecten van de Crisis- en herstelwet twee keer een overgang van regels hebben. Met de voorgestelde formulering is beoogd te benadrukken dat het moet gaan om de redelijke, voor de besluitvorming relevante, alternatieven.

Door de dynamische verwijzing naar bijlage IV worden de wijzigingen in deze bijlage betreffende de te beschrijven projectkenmerken en milieueffecten letterlijk overgenomen.

3.9 Het besluit over de activiteit

In het nieuwe artikel 8bis van de mer-richtlijn is expliciet vastgelegd dat in een besluit om een vergunning te weigeren de belangrijkste redenen voor deze weigering genoemd moeten worden, dat het bevoegd gezag zijn besluit neemt binnen een redelijke termijn en dat de conclusies inzake de aanzienlijke effecten van de activiteit op het milieu nog actueel moeten zijn ten tijde van het nemen van het besluit. Deze laatste bepaling is al geïmplementeerd in artikel 7.36a, onderdeel b, Wm, waarin is vastgelegd dat het bevoegd gezag geen besluit neemt als «de gegevens in het MER redelijkerwijs niet meer aan het besluit ten grondslag kunnen worden gelegd». De formulering van de herziene mer-richtlijn benadrukt dat dit specifiek betrekking heeft op de conclusies (in het MER) inzake aanzienlijke milieugevolgen en niet op alle informatie in het MER. Verdere implementatie is dus niet nodig.

---

[13] Zie mer-richtlijn 2011/92/EG, Bijlage IV, onderdeel 2.
[14] Kamerstukken II 2014/2015, 33 962, nr. 2.

3.10 Monitoring op activiteitniveau

Ingevolge het nieuw ingevoegde artikel 8bis van de mer-richtlijn dient het bevoegd gezag aan te geven of er effecten gemonitord moeten worden. Het gaat hierbij om monitoring van de effecten van de activiteit, inclusief eventueel bij de activiteit getroffen maatregelen of kenmerken om de effecten te reduceren. Met «monitoringsmaatregelen» worden dus maatregelen bedoeld om deze effecten in de gaten te houden, bijvoorbeeld het plaatsen van snuffelpalen, geluidmeters of peilbuizen. Het enige instrument om projectspecifieke monitoringsmaatregelen vast te stellen is de vergunning of het besluit. Daarom is in het wetsvoorstel vastgelegd dat het bevoegd gezag expliciet moet besluiten of er monitoring van effecten moet plaatsvinden en zo ja: welke parameters worden gemonitord en voor hoe lang. Het soort parameters dat wordt gemonitord en de looptijd van de monitoring moeten evenredig zijn met de aard, de locatie en de omvang van de activiteit en met het belang van de milieueffecten.

Er bestaat al een evaluatieverplichting voor alle mer-plichtige activiteiten op grond van artikel 7.39 Wm. De uitvoering van eventuele monitoringsmaatregelen verschuift door de wijzigingsrichtlijn mer van het bevoegd gezag naar de initiatiefnemer. Doordat het bevoegd gezag volgens het wetsvoorstel expliciet moet besluiten welke effecten gemonitord moeten worden en op welke manier, zullen naar verwachting vaker dan nu het geval is, milieueffecten gemonitord worden. Aan de andere kant is het niet langer verplicht álle effecten van álle mer-plichtige activiteiten te monitoren, wat een aanzienlijke verlichting ten opzichte van de huidige verplichtingen betekent. Al met al biedt deze bepaling daarom mogelijkheden om monitoring als onderdeel van de mer effectiever in te zetten.

In sommige gevallen waar monitoring wordt voorgeschreven, zal geen aparte monitoring van effecten nodig zijn omdat dit al wordt ondervangen door bestaande monitoringsprogramma’s en -verplichtingen. De mer-richtlijn biedt ruimte om hier gebruik van te maken.

3.11 Sancties bij het niet nakomen van nationale bepalingen

Ingevolge het nieuw ingevoegde artikel 10 bis van de mer-richtlijn moeten de lidstaten sancties vaststellen voor overtredingen van de nationale mer-regelgeving. De lidstaten zijn vrij te beslissen over de soort of vorm van deze sancties. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

Het systeem van de Wet milieubeheer voorziet reeds in een efficiënt en effectief stelsel voor de naleving van de nationale mer-regelgeving. Zo moet het bevoegd gezag de aanvraag om een besluit buiten behandeling laten als:
– er ten onrechte geen milieueffectrapport bij de aanvraag zit (artikel 7.28, eerste lid, onder a, Wm);
– het milieueffectrapport onvoldoende kwaliteit heeft (artikel 7.28, eerste lid, onder b, Wm);
– de aanvrager één milieueffectrapport maakt ten behoeve van meerdere aanvragen en deze aanvragen niet tegelijkertijd indient;
– de aanvraag is ingediend voordat een mer-beoordelingsbeslissing is genomen (artikel 7.28, tweede lid, onder b, Wm);
– het negatieve mer-beoordelingsbesluit (er hoeft geen MER gemaakt te worden) niet is bijgevoegd (artikel 7.28, tweede lid, Wm).

Ook mag het bevoegd gezag geen besluit nemen als er ten onrechte geen milieueffectrapport is opgesteld (artikel 7.28, tweede lid, onder b, Wm) of

als het milieueffectrapport redelijkerwijs niet meer aan het besluit ten grondslag kan worden gelegd (artikel 7.36a, onder b, Wm).

Daarnaast kan de Minister van Infrastructuur en Milieu op grond van de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet Nerpe) het bevoegd gezag in dergelijke gevallen een aanwijzing geven. In het wetsvoorstel zijn dan ook geen extra sancties opgenomen.

3.12 Aanleveren van informatie aan de Minister van Infrastructuur en Milieu

In de mer-richtlijn is in artikel 12 opgenomen dat de lidstaten elke zes jaar de Europese Commissie informeren over aantal, duur en kosten van gevolgde mer-procedures, voor zover de gegevens hierover beschikbaar zijn. In het wetsvoorstel is hiertoe een nieuw artikel 21.3 Wm opgenomen waarin bepaald wordt dat het bevoegd gezag aan de Minister van Infrastructuur en Milieu de gegevens verstrekt die nodig zijn om aan deze verplichting te voldoen.

4. VERHOUDING TOT BESTAANDE REGELGEVING

4.1 Algemene wetten

In dit wetsvoorstel is ernaar gestreefd geen zaken te regelen waar de Algemene wet bestuursrecht al in voorziet. Op een enkel punt zijn de verplichtingen van het bevoegd gezag in de Wet milieubeheer iets gespecificeerd, waar de wijzigingsrichtlijn mer dit vereist.

4.2 Veranderende regelgeving

Dit wetsvoorstel omvat wijzigingen in de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet. Deze regelgeving zal op termijn opgaan in de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving daarvoor. Ook het Besluit mer moet worden gewijzigd, maar dat vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur. Omdat de wijzigingsrichtlijn mer eerder geïmplementeerd moet zijn dan de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet[15] is het nodig hiervoor nog een apart wetsvoorstel te maken. Waar mogelijk, is steeds aangesloten bij de systematiek zoals die in de Omgevingswet voorzien wordt. Op een enkel punt is dit nog niet mogelijk; dan is ervoor gekozen aan te sluiten bij de huidige situatie, om te voorkomen dat de gebruiker tweemaal met een wisselend regime geconfronteerd zou worden.

Voorts is er een wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming[16] dat de Natuurbeschermingswet 1998 zal vervangen. Naar verwachting zal dat wetsvoorstel in werking treden voordat het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt. Via de Wet natuurbescherming zal de Wet milieubeheer worden aangepast. Het onderhavige wetsvoorstel houdt vervolgens zelf rekening met de wijzigingen van de Wet natuurbescherming.

Er is een wetsvoorstel in voorbereiding dat overheden zal verplichten om alle wettelijk verplichte bekendmakingen en kennisgevingen in digitale bladen te publiceren. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting in werking treden na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Daarom zijn in het onderhavige wetsvoorstel bepalingen opgenomen inzake verplichting tot elektronische publicatie van kennisgevingen en stukken.

[15] Kamerstukken 33 962.
[16] Kamerstukken 33 348.

5. UITVOERING EN HANDHAVING

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de taken van het bevoegd gezag in de mer-procedure en de mer-beoordelingsprocedure. «Nieuwe» taken zijn voor het grootste deel al staande praktijk (zoals het elektronisch beschikbaar stellen van informatie). Het zorgen voor coördinatie van MER en passende beoordeling en het expliciet beslissen over eventuele monitoring van effecten zijn nog de meest ingrijpende «nieuwe» taken. Echter, ook deze waren (zij het minder expliciet) al onderdeel van de uitvoeringspraktijk van mer. Er is dus geen sprake van een verzwaring van taken van overheden als gevolg van dit wetsvoorstel.

De mogelijkheden voor handhaving van de bepalingen van dit wetsvoorstel verlopen via de bestaande systematiek voor handhaving van het omgevingsrecht. Het wetsvoorstel brengt hier geen wijzigingen in aan.

6. GEVOLGEN VOOR BURGERS, BEDRIJVEN, OVERHEDEN EN MILIEU

6.1 Inleiding

De Wet milieubeheer kent een uitgebreide en een beperkte procedure voor mer-plichtige besluiten. De beperkte procedure heeft betrekking op besluiten waarop afdeling 3.4 Awb en één of meer artikelen van afdeling 13.2 Wm van toepassing zijn. De uitgebreide procedure heeft betrekking op besluiten waar één van deze afdelingen niet op van toepassing is. Tussen 2011–2014 zijn er in heel Nederland per jaar gemiddeld 60 uitgebreide mer-procedures voor activiteiten gevolgd, waarvan een belangrijk deel was gecombineerd met een plan-mer-procedure. Omdat er geen centrale registratie van het aantal beperkte project-mer-procedures plaatsvindt[17], kan er alleen een ruwe schatting worden gemaakt. Het aantal «beperkte» mer procedures wordt voor de periode 2011–2014 ingeschat op circa 30 per jaar.

Voor de mer-beoordeling geldt een zogenoemde formele of vormvrije mer-beoordeling. Een formele mer-beoordeling wordt uitgevoerd voor activiteiten met een omvang boven de drempel van kolom 2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer. De vormvrije mer-beoordeling wordt uitgevoerd voor een activiteit beneden de drempel van onderdeel D. Voor de «formele» en «vormvrije» mer-beoordelingen ontbreekt ook een centrale registratie waardoor voor het aantal mer-beoordelingen ook slechts een ruwe schatting kan worden gegeven. Het aantal formele mer-beoordelingen wordt geschat tussen de 50 en 100 per jaar. In totaal gaat het in Nederland per jaar naar schatting om 150 tot 200 activiteiten (projecten).

6.2 Effecten voor burgers

Het publiek zal met het oog op een effectieve participatie in ieder geval langs elektronische weg door het bevoegd gezag moeten worden geïnformeerd over mer-procedures (de kennisgeving en de ter inzage te leggen stukken). Voor het overige zijn er geen gevolgen voor burgers.

---

[17] Er bestaat geen centrale registratie van aantallen over mer. Omdat de Commissie voor de mer bij alle uitgebreide mer-procedures verplicht om advies wordt gevraagd, kan via deze Commissie wel een overzicht van deze procedures worden verkregen.

6.3 Effecten voor bedrijven

Als het voorstel van de Europese Commissie voor de herziening van de mer-richtlijn ongewijzigd was vastgesteld, zouden de lasten voor betrokken bedrijven aanzienlijk zijn gestegen, met name door verplichte invoering van een certificeringsysteem voor mer-adviseurs. Nederland heeft zich samen met andere lidstaten ingezet voor verlaging van de lasten en daarbij een positief onderhandelingsresultaat bereikt. Voor private initiatiefnemers van mer-plichtige projecten is vooral sprake van neutrale wijzigingen ten opzichte van de huidige bepalingen in de Wet milieubeheer. Het bereik van de mer-richtlijn en dus het aantal bedrijven dat met informatieverplichtingen te maken krijgt, wijzigt niet. De herziening omvat namelijk geen wijzigingen in de aanwijzing van mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige activiteiten (Bijlagen I en II van de mer-richtlijn) en dus ook geen wijziging van de onderdelen C en D van de Bijlage bij het Besluit mer (de zogenoemde C- en D-lijsten).De regelgeving heeft geen effect op de zogeheten «nalevingskosten».

Het wetsvoorstel verduidelijkt welke informatie de initiatiefnemer dient te verstrekken voor de mer-beoordeling, waarbij de nadruk ligt op de essentiële punten op grond waarvan het bevoegd gezag een besluit kan nemen of er al dan niet een MER moet worden opgesteld. Door het betrekken van maatregelen en kenmerken om aanzienlijke effecten te vermijden of te voorkómen bij de mer-beoordeling hoeven er naar verwachting minder MER'en te worden opgesteld.

De mer-procedure zelf is waar mogelijk vereenvoudigd en verbeterd en er is meer gespecificeerd welke relevante effecten moeten worden beschreven. Daar staat tegenover dat indien het bevoegd gezag oordeelt dat het nodig is bepaalde milieueffecten te monitoren de initiatiefnemer deze monitoring zal moeten uitvoeren. Het bevoegd gezag zal moeten motiveren in welke gevallen monitoringsmaatregelen nodig zijn. Daarbij geldt dat het soort parameters dat wordt gemonitord en de looptijd van de monitoring evenredig moeten zijn met de aard, de locatie en de omvang van de activiteit en met het belang van de milieueffecten. Indien passend kan het bevoegd gezag bepalen dat de initiatiefnemer gebruik kan maken van bestaande monitoringsregelingen op grond van andere wetgeving, teneinde overlapping van monitoring te vermijden.

Deze punten geven geen aanleiding om te veronderstellen dat het wetsvoorstel een toename van de regeldruk voor het bedrijfsleven tot gevolg heeft.

6.4 Effecten voor de overheid

Voor overheden zijn sommige taken in de mer-procedure die onder de huidige Wet milieubeheer ook al moeten worden uitgevoerd, explicieter verwoord, anders ingevuld of meer geformaliseerd. Dit is niet van dien aard dat dat naar verwachting een verzwaring van de bestuurlijke lasten betekent.

Zo geldt onder de huidige wetgeving een generieke verplichting tot monitoring en evaluatie door het bevoegd gezag. De mer-richtlijn legt deze verplichting in voorkomende gevallen bij de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag moet wel expliciet beslissen over monitoring van milieueffecten en tevens in deze gevallen verslag uitbrengen over de monitoringsresultaten door de initiatiefnemer. Uitgaande van 100% naleving van de huidige wet, zoals gebruikelijk is in lastenberekeningen, veroorzaakt het wetsvoorstel op dit punt naar verwachting geen wijziging in de bestuurlijke lastenberekening.

6.5 Effecten voor het milieu

De mer dient ter ondersteuning van de besluitvorming. De wijzigingen als gevolg van het wetsvoorstel zijn bedoeld om de kwaliteit en de inhoud van het MER verbeteren. Op die wijze krijgt het milieubelang een nog betere plek in de belangenafweging ten behoeve van de besluitvorming. Het wetsvoorstel heeft daarom geen nadelige effecten op het milieu tot gevolg.

7. ADVISERING EN CONSULTATIE

Dit wetsvoorstel betreft implementatie van een Europese richtlijn en is daarom niet onderhevig aan de gebruikelijke verplichtingen voor consultatie voor wetsvoorstellen. Vanwege het belang voor de uitvoeringspraktijk is er toch voor brede participatie en consultatie gekozen.

In het kader van het opstellen van dit wetsvoorstel zijn diverse organisaties en instanties geraadpleegd. In een vroeg stadium is overlegd over de hoofdpunten uit de wijzigingsrichtlijn mer met diverse provincies, gemeenten en regionale uitvoeringsdiensten, de Commissie mer en de brancheorganisatie NL-Ingenieurs.

Voor het ontwerpwetsvoorstel is in de periode van 2 maart tot en met 30 maart 2015 een openbare internetconsultatie gehouden. De consultatie heeft acht reacties opgeleverd waarvan er zeven openbaar zijn, afkomstig van vier brancheorganisaties, waaronder VNCI en NWEA, een decentrale overheid (gemeente Enschede), een milieuorganisatie (Milieudefensie), een adviesbureau en de Commissie voor de mer. Een brancheorganisatie (NEPROM) heeft laten weten niet op het wetsvoorstel te reageren omdat zij achter de doelstelling van de richtlijn en het wetsvoorstel staat.

Hieronder wordt ingegaan op de inhoud van de reacties die hebben geleid tot wijzigingen in het wetsvoorstel. Daarnaast zijn er wijzigingen in de toelichting aangebracht om te verduidelijken wat de regering beoogt met het wetsvoorstel.

Diverse reacties betroffen de aanpassing van de Crisis- en herstelwet: het schrappen, dan wel in stand houden van de ontheffing van de plicht tot alternatievenonderzoek, wanneer op grond van een voorafgaand plan-MER al een locatie- of tracékeuze is gemaakt. Ook ging het om de «houdbaarheid» van een plan-MER in dergelijke gevallen. Naar aanleiding van de reacties is het artikel aangepast, om te verduidelijken dat uitsluitend alternatieven voor locatie- of tracékeuze niet meer hoeven te worden onderzocht in een project-mer, wanneer deze alternatievenkeuzes al in het plan-MER aan de orde zijn geweest. Andere alternatieven, bijvoorbeeld inzake technologie of inrichting kunnen nog wel aan de orde zijn. De activiteit moet natuurlijk nog wel redelijkerwijs op het onderliggende plan te baseren zijn. Anders dienen toch alternatieven voor de locatie of het tracé in beschouwing te worden genomen.

Verschillende respondenten maken bezwaar tegen respectievelijk het niet implementeren van artikel 2.4 van de richtlijn, dan wel het laten vervallen van artikel 7.21 Wm. Beide hebben betrekking op de algemene mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen vrijstelling van de bepalingen van de richtlijn te verlenen, indien toepassing van deze bepalingen nadelige gevolgen zou hebben voor het doel van het project, mits aan de doelstellingen van de mer-richtlijn wordt voldaan en de activiteit geen belangrijke nadelige gevolgen voor een ander land kan hebben. Naar aanleiding hiervan is een nieuw artikel 7.5 Wm in het wetsvoorstel opgenomen, waarin deze mogelijkheid is geïmplementeerd.

Er is bezwaar gemaakt tegen de aanpassing van de definitie van «gevolgen voor het milieu» in de Wm artikel 1.1. Naar aanleiding hiervan is deze definitie verplaatst naar afdeling 7.1, zodat de definitie alleen betrekking heeft op mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige activiteiten.

Respondenten geven aan dat de «vormvrije mer-beoordeling» niet voldoet aan de eis dat een besluit over mer-beoordeling binnen 90 dagen genomen moet zijn. De vormvrije mer-beoordeling betreft geen wettelijke regeling maar is een figuur uit het Besluit mer. Dit zal hierop worden aangepast.

Verschillende reacties gaan in op de mogelijkheid om bij de mer-beoordeling kenmerken en maatregelen te betrekken om milieugevolgen te voorkomen en de manier waarop voorschriften hieromtrent aan het besluit over de activiteit verbonden kunnen worden. Naar aanleiding hiervan is het wetsvoorstel aangepast met de mogelijkheid in artikel 7.20a Wm om ook aan een omgevingsvergunning beperkte milieutoets voorschriften te verbinden.

Eén respondent vraagt naar de reikwijdte van het begrip «noodsituaties». Naar aanleiding hiervan is artikel 7.4 in het wetsvoorstel aangepast, waarbij een verwijzing naar de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is opgenomen, conform de bepaling over plannen in Wm artikel 7.3.

Verschillende reacties maken bezwaar tegen de formulering «belangrijke gevolgen die de activiteit voor het milieu kan hebben» in art 7.23 van het wetsvoorstel. Om dichter bij de formulering van de richtlijn te blijven is dit gewijzigd in »waarschijnlijk belangrijke nadelige gevolgen».

Eén respondent geeft aan graag opgenomen te zien in artikel 7.37, eerste lid, onder f, Wm, dat het soort parameters en de looptijd van de monitoring evenredig moeten zijn met de aard, locatie en omvang van het project en het belang van de milieueffecten. Naar aanleiding hiervan is aan dat artikel een zinsnede over deze proportionaliteit toegevoegd.

De overige reacties hebben niet tot aanpassing van het wetsvoorstel geleid.

8. INWERKINGTREDING WETSVOORSTEL EN OVERGANGSRECHT

Voor de inwerkingtreding van wetten gelden de vaste verandermomenten. Dat zijn 1 januari en 1 juli. In bijzondere gevallen kan daarvan worden afgeweken. Dat is onder andere het geval als het gaat om de implementatie van Europese regelgeving.

De herziene mer-richtlijn moet volgens artikel 2 van de richtlijn uiterlijk 16 mei 2017 in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd. In artikel 3 van de richtlijn is vastgelegd dat het oude recht geldt voor projecten die vóór die datum zijn gestart. Dat wil zeggen dat één van de volgende stappen in de mer- of mer-beoordelingsprocedure moet zijn gezet:
– de informatie ten behoeve van mer-beoordeling is ingediend bij het bevoegd gezag;
– in een mer-beoordelingsprocedure waarin het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is, het bevoegd gezag kennis geeft van zijn mer-beoordelingsbeslissing;
– in de beperkte mer-procedure: een verzoek om een advies over reikwijdte en detailniveau is gedaan door de initiatiefnemer aan het bevoegd gezag;

- in de beperkte procedure wanneer het bevoegd gezag tevens de initiatiefnemer is: een ambtshalve advies over reikwijdte en detailniveau is gegeven door het bevoegd gezag;
- in de uitgebreide procedure: het bevoegd gezag kennis heeft gegeven van het voornemen;
- het MER ter inzage is gelegd.

Om ingewikkelde situaties als gevolg van het overgangsrecht te voorkomen, wordt ernaar gestreefd dit wetsvoorstel in werking te laten treden op 16 mei 2017, dezelfde datum die in Richtlijn 2014/52/EU is opgenomen voor het overgangsrecht. Dit is een afwijking van de vaste verandermomenten, maar die wordt gerechtvaardigd doordat er sprake is van implementatie van een Europese richtlijn.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I (wijziging Crisis- en herstelwet)

Op grond van artikel 1.11, eerste lid, aanhef en onder a, van de Crisis- en herstelwet (Chw) is een alternatievenonderzoek voor de projecten die in Bijlage II bij die wet zijn opgenomen of krachtens artikel 2.18 van die wet zijn aangewezen niet vereist. Richtlijn 2014/52/EU verplicht echter tot het onderzoeken van «redelijke alternatieven». Dit is in de voorgestelde wijziging van artikel 1.11 Chw geïmplementeerd. Er hoeven in het kader van het project-MER echter geen alternatieven onderzocht te worden voor een locatie of tracé als de alternatieven daarvoor al in het kader van een aan het besluit voorafgaand plan opgesteld milieueffectrapport zijn onderzocht en in het plan vervolgens een locatie of tracé is aangewezen. De alternatieven voor de locatie of het tracé hoeven dan in het kader van het project-MER niet nog een keer te worden onderzocht. Dit laat onverlet dat ten aanzien van andere aspecten wel redelijke alternatieven kunnen bestaan, die dan ook in het kader van de project-MER onderzocht dienen te worden. De strekking van deze bepaling komt overeen met artikel 16.50, derde lid, van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2).
Artikel 1.11, eerste lid, aanhef en onder b, Chw bepaalt dat er geen advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie mer) nodig is. Op grond van het voorgestelde tweede lid kan de Commissie mer echter in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen. Een advies van de Commissie mer wordt daarmee niet verplicht, maar bijvoorbeeld in meer complexe gevallen kan een advies van de Commissie mer gewenst zijn wegens de specifieke kennis die de Commissie mer heeft. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of een advies gewenst is. Artikel 5, derde lid, onder b, van de herziene mer-richtlijn bepaalt dat het bevoegd gezag dient te waarborgen dat het beschikt over, of indien nodig toegang heeft tot, voldoende expertise om het milieueffectrapport te onderzoeken. Daarvoor kan het bevoegd gezag zich in plaats van de Commissie mer ook laten bijstaan door bijvoorbeeld particuliere adviesbureaus.

Artikel II (wijziging Wet milieubeheer)

Onderdeel A

Er wordt een nieuwe begripsbepaling «mer-richtlijn» opgenomen die is aangepast aan de vigerende mer-richtlijn. Daarmee vervalt de begripsbepaling «EEG-richtlijn milieueffectbeoordeling».

Onderdeel B

Artikel 3 van de mer-richtlijn is gewijzigd. In artikel 1.1, tweede lid, onder a, van de Wet milieubeheer is bepaald wat onder de gevolgen voor het milieu dient te worden verstaan. Dat artikel geldt voor de hele Wet milieubeheer. De wijziging van artikel 3 van de mer-richtlijn werken alleen door in de bepalingen van hoofdstuk 7. Daarom is aan artikel 7.1 een zesde lid toegevoegd, waarin is opgenomen wat in het kader van mer onder gevolgen voor het milieu moet worden verstaan. Onder de gevolgen voor het milieu worden in de mer-richtlijn ook verstaan de effecten die voortkomen uit de kwetsbaarheid van een activiteit voor risico's op zware ongevallen en rampen.

Onderdeel C

In artikel 7.21 Wm is de mogelijkheid opgenomen om ontheffing te verlenen van de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport. Deze bepaling dient ter implementatie van artikel 1, derde lid, en 2, vierde lid, mer-richtlijn (oud). Artikel 1, derde lid, mer-richtlijn is gewijzigd door Richtlijn 2014/52/EU en biedt de mogelijkheid ontheffing te verlenen van de verplichtingen om een mer of mer-beoordeling uit te voeren voor activiteiten of deelactiviteiten die uitsluitend bestemd zijn voor defensiedoeleinden of voor activiteiten die uitsluitend noodzakelijk zijn vanwege een noodtoestand als die verplichting nadelige gevolgen voor die activiteiten zou hebben. Dit wordt geïmplementeerd met een verwijzing naar de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in artikel 7.4 Wm in plaats van in artikel 7.21 Wm. Daarmee krijgt deze ontheffing een logischer plaats in de wet.
In de kabinetsreactie op het advies van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing is vermeld dat zal worden bezien of modernisering van het staatsnoodrecht gewenst is (Kamerstukken II 2013/14, 29 517, nr. 76, blz. 6). Er wordt inmiddels gewerkt aan een interdepartementaal afgestemde startnotitie voor het herzien van het staatsnoodrecht. De uitkomsten hiervan worden in 2015 verwacht en kunnen gevolgen hebben voor bepalingen van dit wetsvoorstel.

In artikel 7.5, eerste lid, is een mogelijkheid tot ontheffing van bepaalde artikelen met betrekking tot de mer-plicht of mer-beoordelingsplicht opgenomen. De ontheffing kan door Onze Minister worden verleend en kan alleen worden verleend als de betreffende artikelen leiden tot nadelige gevolgen voor het doel van de activiteit. Artikel 7.5 dient ter implementatie van artikel 2, vierde lid, van de mer-richtlijn. Op grond van artikel 2, vierde lid, van de mer-richtlijn kan een lidstaat in uitzonderlijke gevallen voor een bepaalde activiteit ontheffing verlenen van de bepalingen van de mer-richtlijn als die bepalingen nadelige gevolgen zouden hebben voor het doel van de activiteit. Er moet echter wel aan de doelstelling van de richtlijn worden voldaan. Specifiek moet daarvoor worden gedacht aan informatievoorziening en inspraak voor het publiek en een ruime toegang tot de rechter. Meer in het algemeen komt dit voort uit de wil van de Uniewetgever om de kwaliteit van het milieu in stand te houden, te beschermen en te verbeteren en het publiek daarbij een actieve rol te laten spelen. De verplichtingen voor informatievoorziening, inspraak en beroep voor activiteiten die belangrijke nadelige effecten op het milieu kunnen hebben, volgen ook uit het Verdrag van Aarhus.

Daarnaast geeft de mer-richtlijn ook aan dat artikel 7 van de mer-richtlijn met betrekking tot grensoverschrijdende aspecten van toepassing blijft. In dat verband is onder meer het Verdrag van Espoo van belang. Uit dat verdrag vloeit voort dat als er belangrijke nadelige gevolgen voor het

milieu in een ander land kunnen zijn een milieueffectrapport moet worden gemaakt en daar kan niet van worden afgeweken. Vanwege deze redenen is de ontheffingsmogelijkheid beperkt tot de artikelen 7.16 tot en met 7.27 Wm en artikel 7.32, vijfde lid Wm.
In het kader van een zorgvuldige voorbereiding van de ontheffing, zal de Minister van Infrastructuur en Milieu doorgaans het bevoegd gezag raadplegen voordat de ontheffing wordt verleend.
Om uitdrukking te blijven geven aan de medeverantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken (thans, ingevolge de portefeuilleverdeling, de Staatssecretaris van Economische Zaken) en de Minister van Onderwijs, Cultuur en wetenschap voor het instrument milieueffectrapportage zal de Minister van Infrastructuur en Milieu voorafgaand afstemming hebben met de andere betrokken bewindspersonen.

Op grond van het tweede lid wordt door de Minister van Infrastructuur en Milieu bij de ontheffing bepaald of er een rapport met een andere beoordeling van de milieueffecten moet worden opgesteld. Als dat het geval is, moet in de artikelen 7.28 tot en met 7.38 en 7.39 tot en met 7.42 voor milieueffectrapport telkens worden gelezen: het rapport, bedoeld in artikel 7.5, tweede lid, eerste zin.

Het derde lid voorziet er in dat naast de bekendmaking van de ontheffing overeenkomstig artikel 3:41 Awb er in ieder geval ook een kennisgeving van de ontheffing plaatsvindt in de Staatscourant.

Op grond van het vierde lid zendt de Minister van Infrastructuur en Milieu een afschrift van de ontheffing met de daarbij behorende stukken aan de Europese Commissie. Deze bepaling is mede opgenomen omdat artikel 2, vierde lid, mer-richtlijn ertoe verplicht dat de Europese Commissie van de vrijstelling op de hoogte wordt gesteld voordat het besluit om de activiteit toe te staan (vergunning), wordt genomen. Van de verzending doet de Minister mededeling aan degene die de activiteit wil ondernemen. Deze mededeling dient bij de aanvraag om een vergunning te worden gevoegd. Zie hiervoor verder de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel M.

Op grond van het vijfde lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot het indienen van het verzoek en de gegevens die daarbij moeten worden aangeleverd.

Onderdeel D

Artikel 7.16 heeft betrekking op de mededeling door degene die een activiteit wil ondernemen en daarvoor een mer-beoordeling moet laten uitvoeren. Het artikel wordt gewijzigd als gevolg van de wijziging van artikel 4, derde en vierde lid, van de mer-richtlijn.
Het voorgestelde tweede lid geeft aan welke informatie bij de mededeling moet worden verstrekt. Met «voor zover relevant, van sloopwerken» in het voorgestelde tweede lid, onder a, onder 1°, wordt bedoeld de vereiste sloopwerken die nodig zijn om de activiteit te kunnen realiseren. Op grond van het voorgestelde vierde lid kan de initiatiefnemer ook een beschrijving verstrekken van de kenmerken van de voorgenomen activiteit of van de door hem geplande maatregelen waarmee belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu vermeden of voorkomen worden. Het bevoegd gezag kan oordelen dat er geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu en dat er geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld mits de betreffende maatregelen worden uitgevoerd voordat de negatieve gevolgen zich zouden kunnen voordoen dan wel dat de kenmerken van de activiteit ervoor zorgen dat de negatieve gevolgen zich niet zullen voordoen in dit specifieke geval. Het bevoegd gezag moet een beschrijving van de kenmerken van de activiteit in het besluit kunnen

opnemen en de uitvoering van de maatregelen als vergunningvoorschrift aan de vergunning kunnen verbinden. Dit is geregeld in de voorgestelde artikelen 7.17, vierde lid, en 7.20a.

Onderdeel E

De wijziging van het eerste lid betreft een technische aanpassing. Degene die de activiteit onderneemt kan verklaren zonder mer-beoordeling een milieueffectrapport te maken. Deze mogelijkheid bestaat ook op grond van het huidige recht.

In het derde lid van artikel 7.17 is opgenomen dat het bevoegd gezag zijn beslissing over de mer-beoordeling neemt op grond van de conform artikel 7.16, tweede en vierde lid, aangeleverde informatie, waaronder de gegevens over de kenmerken of de geplande maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen voor milieu te voorkomen of te vermijden. Daarbij houdt hij rekening met eerder uitgevoerde beoordelingen en de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn. Op grond van het vierde lid, onder a, wordt bij het besluit in de motivering verwezen naar de relevante criteria van bijlage III van de mer-richtlijn. Op grond van het vierde lid, onder b, worden in de mer-beoordelingsbeslissing de kenmerken van de activiteit of de geplande maatregelen, bedoeld in artikel 7.16, vierde lid, aangegeven die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu vermijden of voorkomen.
Als niet duidelijk is wanneer de maatregelen worden uitgevoerd, is ook niet uit te sluiten dat zich belangrijke nadelige gevolgen kunnen voordoen. Om te voorkomen dat de gevolgen zich kunnen voordoen moet daarom ook worden aangegeven wanneer de maatregelen gerealiseerd dienen te zijn.

Met het instrument van de mer-beoordelingsbeslissing bestaat de mogelijkheid om voor bepaalde activiteiten eerst te beoordelen of er een milieueffectrapport gemaakt moet worden als er waarschijnlijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen zijn. Alleen als uit te sluiten is dat zich waarschijnlijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, hoeft er geen milieueffectrapport gemaakt te worden. Als op grond van de aangeleverde gegevens niet is uit te sluiten dat zich waarschijnlijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, zal het bevoegd gezag dus moeten oordelen dat er voor de activiteit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Onderdeel F

Dit betreft een technische aanpassing. Degene die de activiteit onderneemt kan verklaren zonder mer-beoordeling een milieueffectrapport te maken. Deze mogelijkheid bestaat ook op grond van het huidige recht.

Onderdeel G

Als de initiatiefnemer dezelfde is als het bevoegd gezag, dan is artikel 7.17, tweede tot en met vierde lid, van overeenkomstige toepassing. De kern van de wijziging is dat daarmee ook artikel 7.16, vierde lid, (via artikel 7.17, derde lid) van overeenkomstige toepassing wordt. Daardoor kan ook in dit geval bij de mer-beoordeling rekening worden gehouden met de kenmerken van de voorgenomen activiteit en van de geplande maatregelen om mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te vermijden of te voorkomen.

Onderdeel H

Het bevoegd gezag kan aan de hand van de kenmerken van de voorgenomen activiteit en van de geplande maatregelen om mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te vermijden of te voorkomen, beslissen dat er geen MER gemaakt hoeft te worden. In dat geval moet op grond van het eerste lid het besluit een beschrijving van de kenmerken van de activiteit bevatten en worden de geplande maatregelen en het tijdstip waarop deze maatregelen gerealiseerd moeten zijn als voorschrift aan het mer-beoordelingsplichtige besluit worden verbonden, voor zover nodig in afwijking van andere wettelijke voorschriften. Dit is bijvoorbeeld van belang voor een omgevingsvergunning met beperkte milieutoets (OBM). Op grond van artikel 5.13a van het Besluit omgevingsrecht kunnen aan een dergelijke vergunning geen voorschriften worden verbonden. Als naar aanleiding van de mer-beoordeling is beslist dat er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt mits er bepaalde maatregelen worden uitgevoerd, kunnen er met betrekking tot die maatregelen op grond van het voorgestelde artikel 7.20a Wm wel voorschriften aan de OBM worden verbonden. Ook kan op grond van het tweede lid een beschrijving van de kenmerken van de activiteit in de OBM worden opgenomen.
Het tweede lid is ontleend aan artikel 7.36 Wm. Als er voorschriften aan het besluit moeten worden verbonden met betrekking tot de uit te voeren maatregelen, wordt het besluit vanwege artikel 7.20a, tweede lid, Wm voor dat deel niet op grond van de Wet milieubeheer genomen maar op grond van de wet waar het besluit zonder deze voorschriften op gebaseerd zou zijn. Op deze manier kan het besluit met de beschrijving van de kenmerken van de activiteit en met de daarbij behorende de voorschriften met betrekking tot de maatregelen op grond van die wet worden gehandhaafd. Zo wordt een OBM genomen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Ook al worden er op grond van artikel 7.20a, eerste lid, Wm voorschriften aan verbonden of wordt een beschrijving van de kenmerken van de activiteit in de OBM opgenomen, dan wordt de OBM ingevolge 7.20a, tweede lid, Wm nog steeds geacht op grond van de Wabo te zijn genomen.

Onderdeel I

Het huidige artikel 7.21 Wm bevat de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing van de verplichting tot het opstellen van een MER. Dit artikel wordt vervangen door het nieuwe artikel 7.4 Wm.

Onderdeel J

Artikel 7.23, eerste tot en met derde lid, Wm wordt aangepast in verband met het gewijzigde artikel 5, eerste tot en met derde lid, van Richtlijn 2001/92/EU. Het eerste lid bepaalt de inhoudsvereisten van het milieueffectrapport. Het tweede lid bepaalt dat, in voorkomende gevallen, het milieueffectrapport is gebaseerd op het advies over de reikwijdte en detailniveau van de informatie die het milieueffectrapport dient te bevatten. Voorts dient het milieueffectrapport de informatie te bevatten die redelijkerwijs mag worden vereist om tot een gemotiveerde conclusie te komen over de belangrijke gevolgen voor het milieu. Ook wordt er rekening gehouden met de bestaande kennis en beoordelingsmethoden. Op grond van het derde lid wordt ook rekening gehouden met andere relevante uitgevoerde beoordelingen, om te voorkomen dat milieubeoordelingen elkaar overlappen.
Op grond van artikel 7.23, eerste lid, onder b, Wm moeten de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven worden onderzocht. Met de formulering «de redelijke alternatieven» in het voorgestelde artikel 7.23, eerste lid, onder d, Wm wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd,

maar aangesloten bij de terminologie van de gewijzigde mer-richtlijn. Met de formulering «de redelijke alternatieven» wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat niet alle denkbare alternatieven onderzocht hoeven te worden, maar dat het alternatievenonderzoek kan worden beperkt tot die alternatieven die het bestuursorgaan in staat stellen een goede afweging ten behoeve van de besluitvorming te kunnen maken. Als er alternatieven in een eerder stadium zijn afgewogen en de keuze voor een bepaald alternatief in dat stadium al is gemaakt, hoeven de alternatieven daarvoor niet nog een keer te worden afgewogen. Dat geldt ook voor alternatieven die wat betreft milieugevolgen niet onderscheidend zijn ten opzichte van een in het MER beschreven alternatief. Overigens spreekt het vanzelf dat het MER dient te worden opgesteld door bekwame deskundigen. Bij onvoldoende kwaliteit van het MER zal het bevoegd gezag de aanvraag om een besluit op grond van artikel 7.28, eerste lid, onder b, Wm buiten behandeling laten. Zie hiervoor verder de toelichting bij onderdeel M.

Onderdeel K

Artikel 7.26a maakt deel uit van de zogenoemde beperkte procedure voor het milieueffectrapport. In die procedure is geen advies van de Commissie mer vereist. Op grond van het voorgestelde artikel 7.26a Wm kan de Commissie mer door het bevoegd gezag in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen. Deze bepaling komt overeen met artikel 16.45, eerste lid, van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (Kamerstukken 33 962). Een advies van de Commissie mer wordt daarmee niet verplicht, maar bijvoorbeeld in meer complexe gevallen kan een advies van de Commissie mer gewenst zijn wegens de specifieke kennis die de Commissie mer heeft. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of het advies vraagt aan de Commissie mer. De richtlijn bepaalt dat het bevoegd gezag dient te waarborgen dat het beschikt over, of indien nodig toegang heeft tot voldoende expertise om het MER te onderzoeken. Daarvoor kan het bevoegd gezag zich in plaats van de Commissie mer ook laten bijstaan door bijvoorbeeld particuliere adviesbureaus.

Onderdeel L

Op grond van het gewijzigde artikel 6, tweede en vijfde lid, van de mer-richtlijn moet de kennisgeving van het voornemen een vergunning aan te vragen waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, in ieder geval elektronisch worden gepubliceerd. Het voorgestelde artikel 7.27, vijfde lid, voorziet hierin. Indien stukken ter inzage worden gelegd, geldt voor die stukken ook een plicht tot elektronische publicatie. In artikel 7.27, vijfde lid, is bepaald dat deze publicatie geschiedt in het elektronische publicatieblad van het bevoegd gezag. Voor de stukken die ter inzage worden gelegd, kan dat ook op een andere geschikte elektronische wijze. Indien het bevoegd gezag geen eigen publicatieblad heeft, zoals bij sommige gemeenschappelijke regelingen, geldt dat publicatie in de Staatscourant plaatsvindt. Hieruit volgt dat niet ook in een van de papieren bladen, bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, Awb een kennisgeving hoeft plaats te vinden. Uitgesloten is dat echter niet.

Onderdeel M

Op grond van het huidige artikel 7.28, eerste lid, onder a, Wm wordt een aanvraag buiten behandeling gelaten als het milieueffectrapport ontbreekt, tenzij daarvoor ontheffing is verleend op grond van artikel 7.21 Wm. De verwijzing naar artikel 7.21 voor de ontheffing wordt vervangen door een verwijzing naar het nieuwe artikel 7.5. Een aanvraag wordt niet buiten behandeling gelaten als er een ontheffing is verleend op grond van artikel 7.5, eerste lid, en de Minister van Infrastructuur en Milieu heeft

beslist dat er geen ander rapport met een andere vorm van milieubeoordeling hoeft te worden opgesteld. Een verwijzing naar artikel 7.4 Wm is niet nodig. Op grond van dat artikel kan ook ontheffing voor artikel 7.28 Wm worden verleend en is het niet nodig om dit extra in artikel 7.28, eerste lid, onder a, Wm op te nemen.
In het eerste lid, aanhef en onder b, wordt bepaald dat een aanvraag in het geval dat er ontheffing op grond van artikel 7.5, eerste lid, is verleend, buiten behandeling wordt gelaten als een afschrift ontbreekt van de mededeling dat de Minister van Infrastructuur en Milieu de stukken, bedoeld in artikel 7.5, vierde lid, Wm naar de Europese Commissie heeft gezonden. Hiermee wordt voorkomen dat iemand een aanvraag om een besluit doet zonder dat hij de door hem gewenste ontheffing heeft verkregen.

Aan artikel 7.28 Wm wordt een derde lid toegevoegd. Het derde lid voorziet erin dat degene die de vergunning aanvraagt, het milieueffectrapport kan aanvullen als het milieueffectrapport niet voldoet aan de inhoudsvereisten van artikel 7.23, eerste lid, of onjuistheden bevat. Hiermee wordt het gewijzigde artikel 5, derde lid, onder c, van de mer-richtlijn geïmplementeerd.
In verband daarmee wordt ook een technische wijziging doorgevoerd. Op grond van het huidige artikel 7.28, eerste lid, aanhef en onder b, Wm wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten als het milieueffectrapport inhoudelijke gebreken bevat. Omdat daarvoor een inhoudelijke beoordeling moet plaatsvinden, dient de aanvraag te worden afgewezen in plaats van buiten toepassing te worden gelaten. Er is dan geen sprake van buitenbehandelingstelling in de zin van artikel 4:5, eerste lid, Awb (zie ook ABRvS 6 november 2013, 201300471/1/A3, ECLI:NL:RVS:2013:1823). Om het milieueffectrapport in dat geval toch aan te kunnen laten vullen is de tweede zin van het nieuwe derde lid opgenomen. Deze wijziging sluit aan bij de praktijk.

Onderdeel N

Met artikel 7.28a Wm wordt het nieuwe artikel 9bis, tweede alinea, van de mer-richtlijn geïmplementeerd. Op grond van het nieuwe artikel 7.28a Wm moet het bevoegd gezag (bestuursorgaan) zorgen voor een passende scheiding tussen conflicterende functies in ieder geval bij de ambtelijke voorbereiding van het besluit. Dit betekent dat er voor wat betreft het milieueffectrapport in ieder geval binnen de ambtelijke organisatie van het bevoegd gezag (dus niet noodzakelijkerwijs ook op bestuurlijk niveau) een vorm van *checks and balances* moet zijn tussen degenen die het MER opstellen en degenen die het MER beoordelen voordat het bevoegd gezag het besluit daadwerkelijk neemt. Om maatwerk mogelijk te maken is het niet wenselijk om een gedetailleerde regeling op te nemen over hoe die *checks and balances* binnen de organisatie precies vorm moeten krijgen. Het wordt aan het bevoegd gezag zelf overgelaten om zijn ambtelijke organisatie op artikel 7.28a Wm in te richten en, in voorkomende gevallen, het publiek hierover te informeren.

Onderdeel O

Op grond van het gewijzigde artikel 6, tweede en vijfde lid, van de mer-richtlijn worden de kennisgeving van de aanvraag en het milieurapport in ieder geval elektronisch gepubliceerd. Het voorgestelde artikel 7.29, derde lid, Wm voorziet hierin. Voor de aanvraag en het milieueffectrapport zelf geldt ook een plicht tot elektronische publicatie,

Onderdeel P

Op grond van het gewijzigde artikel 6, tweede en vijfde lid, van de mer-richtlijn wordt de kennisgeving van het ontwerpbesluit in het kader waarvan een milieueffectrapport wordt gemaakt, in ieder geval elektronisch gepubliceerd. Het voorgestelde artikel 7.30, vierde lid, voorziet hierin. Indien stukken ter inzage worden gelegd, geldt voor die stukken ook een plicht tot elektronische publicatie.

Onderdeel Q

Op grond van artikel 7.35, derde lid, onder a, Wm kunnen in een besluit waarvoor een milieueffectrapport is gemaakt, alle voorwaarden, voorschriften en beperkingen worden opgenomen die nodig zijn voor de bescherming van het milieu. Artikel 8bis, eerste lid, onder b, van de mer-richtlijn maakt het mogelijk dat het bevoegd gezag, wanneer het dat nodig vindt, ook aangeeft of en zo ja effecten van de activiteit gemonitord moeten worden. De voorgestelde wijziging maakt het mogelijk deze monitoringsmaatregelen en procedures voor de monitoring bij het besluit aan te geven.

Onderdeel R

Artikel 7.37, eerste lid, Wm geeft aan wat in het besluit wordt vermeld. Aan het eerste lid zijn drie onderdelen toegevoegd. Hiermee wordt artikel 8bis, eerste lid, onder b, en het vierde lid, eerste en tweede alinea, van de mer-richtlijn geïmplementeerd. Zie hiervoor ook de voorgestelde wijziging van artikel 7.35 Wm. In onderdeel e is de mogelijkheid opgenomen om maatregelen uit te voeren om belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu onder andere te vermijden. Hierbij is opgenomen dat dan ook in het besluit moet worden opgenomen wanneer die maatregelen moeten zijn uitgevoerd om zeker te stellen dat de betreffende gevolgen voor het milieu zich niet kunnen voordoen. Op grond van onderdeel f kunnen monitoringsmaatregelen en de procedures voor de monitoring van die gevolgen waarvoor het bevoegd gezag monitoring noodzakelijk acht, in het besluit worden vermeld. Daarbij dienen het soort parameters dat wordt gemonitord en de looptijd van de monitoring evenredig te zijn met de aard, de locatie en de omvang van de activiteit en met het belang van de gevolgen van het milieu.
Met de wijziging van artikel 7.37, derde lid, Wm wordt artikel 8bis, vierde lid, derde alinea, van de mer-richtlijn geïmplementeerd. Voor de monitoringsmaatregelen die in het besluit worden opgenomen, kan bij het besluit door het bevoegd gezag worden bepaald dat de initiatiefnemer gebruik kan maken van andere reeds bestaande wettelijk voorgeschreven monitoringsregelingen. Daarmee wordt beoogd overlapping van monitoring te vermijden.

Onderdelen S tot en met U

De gewijzigde mer-richtlijn gaat ervan uit dat de monitoring van de milieueffecten als gevolg van een activiteit waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt door de initiatiefnemer en niet door het bevoegd gezag wordt uitgevoerd. Daarom kunnen er op grond van de artikelen 7.35 en 7.37 Wm monitoringsmaatregelen en procedures voor de monitoring als voorschrift aan het besluit worden verbonden. De huidige artikelen 7.39 tot en met 7.42 Wm gaan echter uit van een evaluatie (waar monitoring deel van uitmaakt) door het bevoegd gezag. Deze artikelen worden daarom aangepast op de gewijzigde regeling van de richtlijn.

Artikel 7.39 Wm heeft dan alleen nog betrekking op de evaluatie van het milieueffectrapport in het kader van een plan. De verplichting tot het opstellen van het verslag, het verzenden en het kennisgeven van het verslag zijn omwille van de inzichtelijkheid voor het plan in artikel 7.39, tweede lid, opgenomen.

Artikel 7.41 bevat de verplichting voor het bevoegd gezag om in het kader van een besluit aan de hand van de monitoringsresultaten die de initiatiefnemer moet aanleveren een verslag op te stellen. De verplichting om de resultaten aan te leveren kan het bevoegd gezag als voorschrift aan de vergunning verbinden.
Van het verslag wordt op grond van het tweede lid kennisgegeven. Het wordt gezonden aan de bestuursorganen en adviseurs en, als de Commissie mer advies heeft uitgebracht, ook aan de Commissie mer.

De wijziging van artikel 7.42 voorziet erin dat het bevoegd gezag naar aanleiding van het onderzoek in het kader van een plan of het verslag in het kader van het besluit de mogelijkheid heeft om maatregelen te treffen als de activiteit in belangrijke mate nadeliger gevolgen voor het milieu heeft dan die welke bij het vaststellen van het plan, dan wel bij het nemen van het besluit werd verwacht.

Onderdeel V

In het voorgestelde nieuwe artikel 14.4d Wm is een coördinatieprocedure opgenomen voor het geval dat er voor een activiteit een milieueffectrapport en een passende beoordeling op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn moet worden gemaakt. Daarmee wordt het gewijzigde artikel 2, derde lid, van de mer-richtlijn geïmplementeerd. Het bevoegd gezag voor het milieueffectrapport zorgt ervoor dat de passende beoordeling tegelijkertijd ter inzage wordt gelegd bij het ontwerpbesluit. Overigens kunnen zienswijzen in beginsel alleen betrekking hebben op het ontwerpbesluit, artikel 3:15, eerste lid, Awb, maar op grond van artikel 7.32, eerste lid, Wm kunnen zienswijzen ook betrekking hebben op het milieueffectrapport (artikel 7.32, eerste lid, Wm). Voor zover de passende beoordeling niet is gemaakt in het kader van het (ontwerp)besluit waarvoor het milieueffectrapport is gemaakt, kunnen zienswijzen geen betrekking hebben op de passende beoordeling maar alleen op het MER. Zienswijzen met betrekking tot de passende beoordeling kunnen naar voren worden gebracht ten aanzien van het (ontwerp)besluit waarvoor de passende beoordeling is gemaakt.

Onderdeel W

In verband met het vervallen van artikel 7.21 Wm wordt ook artikel 19.5, tweede lid, Wm aangepast. Artikel 7.21 Wm wordt vervangen door de artikelen 7.4 en 7.5 Wm. Deze artikelen hebben echter een iets andere opzet, waardoor deze artikelen niet in artikel 19.5 Wm hoeven terug te komen.

Onderdeel X

Het gewijzigde artikel 12, tweede lid, van de mer-richtlijn verplicht lidstaten om de Europese Commissie na 16 mei 2017 elke zes jaar in kennis te stellen, voor zover de gegevens beschikbaar zijn, van het aantal activiteiten waarvoor een milieueffectrapport is gemaakt, voor welke activiteiten milieueffectrapporten zijn gemaakt, het aantal projecten waarvoor een mer-beoordelingsbesluit is genomen, de gemiddelde duur van de mer-procedures en een algemene schatting van de gemiddelde

directe kosten van de milieueffectrapportages met inbegrip van de effecten van de toepassing van de richtlijn voor het midden- en kleinbedrijf.
Op grond van artikel 21.3 dient elk bevoegd gezag deze gegevens aan de Minster van Infrastructuur en Milieu aan te leveren.

Artikel III (overgangsrecht)

Artikel 3, tweede lid, van Richtlijn 2014/52/EU voorziet in overgangsrecht. Activiteiten waarvoor een mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig besluit wordt genomen en waarvoor de stappen die in artikel III zijn genoemd reeds zijn genomen voor 16 mei 2017 blijven vallen onder het huidige recht. 16 mei 2017 is de datum die hiervoor in artikel 3 van Richtlijn 2014/52/EU wordt genoemd. Het huidige recht blijft op de voorbereiding van het betreffende besluit van toepassing totdat het besluit onherroepelijk is geworden.
Het overgangsrecht is van toepassing als de initiatiefnemer in het kader van een mer-beoordelingsplichtige activiteit een mededeling heeft gedaan aan de hand waarvan het bevoegd gezag een mer-beoordeling gaat uitvoeren (onderdeel a). Als de initiatiefnemer zelf bevoegd gezag is, dient dan mededeling gedaan te zijn van de beslissing over de mer-beoordeling door middel van een kennisgeving (onderdeel b). Ook is het overgangsrecht van toepassing als met betrekking tot de reikwijdte en het detailniveau over de informatie die in het MER moet worden opgenomen een verzoek aan het bevoegd gezag is gedaan om daarover advies uit te brengen (onderdeel c, onder 1°). Bij het ontbreken van een dergelijk verzoek kan het bevoegd gezag ook ambtshalve advies uitbrengen. Als advies is uitgebracht, is het overgangsrecht ook van toepassing (onderdeel c, onder 2°). Dit geldt ook (onderdeel c, onder 3°) als op grond van artikel 7.27, derde lid, kennis is gegeven van het voornemen dan wel van het eigen voornemen van het bevoegd gezag.
Tot slot is op grond van onderdeel d het overgangsrecht van toepassing als een milieueffectrapport ter inzage is gelegd.

Artikel IV (overgangsrecht)

Als ontheffing is aangevraagd op grond van artikel 7.21 Wm, en de ontheffing nog niet onherroepelijk is geworden op het moment dat de deze implementatiewet in werking treedt, blijft het huidige artikel 7.21 Wm van toepassing. Artikel 7.21 Wm heeft betrekking op gevallen waarin het algemeen belang het onverwijld ondernemen van de activiteit noodzakelijk maakt. Dit komt overeen met de ontheffing van het voorgesteld artikel 7.4 Wm. Als de ontheffing eenmaal onherroepelijk is, wordt die daarom gelijkgesteld met een ontheffing op grond van artikel 7.4 Wm.
Als ontheffing op grond van artikel 7.21 Wm is verleend en onherroepelijk is geworden voordat deze implementatiewet in werking is getreden, wordt die ontheffing ook gelijkgesteld met een ontheffing op grond van artikel 7.4 Wm.

Artikel V (samenloopbepaling)

Thans is het voorstel voor de Wet natuurbescherming in behandeling bij de Tweede Kamer (Kamerstukken 33 348). Verwacht wordt dat dat wetsvoorstel vóór het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet verkrijgt en in werking treedt. Op dat moment komt de Natuurbeschermingswet 1998 te vervallen en stelt artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming de regels over de passende beoordeling. Tegen deze achtergrond is in artikel V een samenloopbepaling opgenomen.
De wijzigingen van bestaande artikelen worden verder door de Wet natuurbescherming zelf geregeld.

Artikel VI (inwerkingtreding)

Om ingewikkelde situaties als gevolg van het overgangsrecht te voorkomen, wordt ernaar gestreefd dit wetsvoorstel in werking te laten treden op 16 mei 2017, dezelfde datum die in Richtlijn 2014/52/EU is opgenomen voor het overgangsrecht. Dit is een afwijking van de vaste verandermomenten, maar die wordt gerechtvaardigd doordat er sprake is van implementatie van een Europese richtlijn. Omdat de datum nog niet vaststaat is opgenomen dat het wetsvoorstel bij koninklijk besluit in werking zal treden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Transponeringstabel Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten:

	Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in	Bijzonderheden
1.	Artikel 1, eerste lid, onder a (definitie milieueffectbeoordeling)	Behoeft geen implementatie	De procedure voor de milieueffectrapportage is al geïmplementeerd in H7 en H14 van de Wm.
2.	artikel 1, eerste lid, onder b (richtlijn niet van toepassing op defensie of civiele noodsituaties)	Artikel 7.4 Wm Artikel 3 Besluit milieueffectrapportage	
3.	Artikel 1, eerste lid, onder c (verplaatsen artikel 1, vierde lid)	Behoeft geen implementatie	Artikel 1, vierde lid, van de mer-richtlijn wordt vervangen door een nieuw artikel 2, vijfde lid. Zie aldaar.
4.	Artikel 1, tweede lid, onder a (coördinatie of afstemming met andere richtlijnen)	Artikel 14.4d Wm	De Europese Commissie zal met richtsnoeren komen voor gecoördineerde of gemeenschappelijke procedures voor de Richtlijnen 92/43/EEG, 2000/60/EG, 2009/147/EG of 2010/75/EU. Er wordt geen invulling gegeven aan de kanbepaling van het nieuwe artikel 2, derde lid, van de mer-richtlijn
5.	Artikel 1, tweede lid, onder b (vrijstelling van de richtlijn)	Artikel 7.5 Artikel 3 Besluit milieueffectrapportage	
6.	Artikel 1, tweede lid, onder c (vrijstelling van openbare raadpleging als het project via een specifieke nationale wet wordt aangenomen)	Behoeft geen implementatie	Dit artikel regelt een vrijstelling van de openbare raadpleging als een project door een specifieke nationale wet wordt aangenomen. Als er een vrijstelling nodig is dan kan dat bij die specifieke wet worden geregeld.
7.	Artikel 1, derde lid (factoren die bij mer moeten worden betrokken)	Artikel 7.1, zesde lid, Wm	
8.	Artikel 1, vierde lid, onder a (beoordeling of een MER gemaakt moet worden)	Artikel 7.16, tweede, derde en vierde lid, Wm	
9.	Artikel 1, vierde lid, onder b (besluit over mer-beoordeling)	Artikel 7.17, eerste, derde en vierde lid, Wm Artikel 7.19, eerste lid, Wm Artikel 7.20a Wm	Openbaarmaking van het besluit is geregeld in artikel 3:40 Awb.
10.	Artikel 1, vijfde lid (inhoud MER, reikwijdte en detailniveau, kwaliteit MER)	Artikel 7.23, eerste, tweede en derde lid, Wm Artikel 7.28, derde lid, Wm Artikel 1.11 Chw Artikel 7.26a Wm	
11.	Artikel 1, zesde lid, onder a (adviseurs)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd in artikel 7.25 en 7.27, tweede lid, Wm
12.	Artikel 1, zesde lid, onder b (elektronische kennisgeving)	Artikel 7.27, vijfde lid, Wm Artikel 7.29, derde lid, Wm Artikel 7.30, vierde lid, Wm	

	Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in	Bijzonderheden
13.	Artikel 1, zesde lid, onder c (regeling voor het informeren van het publiek)	Artikel 7.30, vierde lid, Wm	
14.	Artikel 1, zesde lid, onder d (termijnen voor informeren publiek en deel te nemen aan milieubesluitvorming)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd in artikel 7.26, artikel 7.27, derde en zevende lid, Wm en artikel 7.32 Wm
15.	Artikel 1, zesde lid, onder e (termijn van ten minste 30 dagen voor raadplegen publiek)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd in artikel 7.32 Wm
16.	Artikel 1, zevende lid, onder a (overleg betrokken lidstaten bij grensoverschrijdende effecten; passende gemeenschappelijke instantie)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd in artikel 7.38a, vijfde lid, Wm. Facultatieve bepaling, behoeft geen implementatie.
17.	Artikel 1, zevende lid, onder b (inspraak bij grensoverschrijdende effecten)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd in de artikelen 7.27, zesde lid, 7.29 tweede lid, 7.30, tweede lid, Wm.
18.	Artikel 1, achtste lid (resultaten van de mer-procedure betrekken bij de besluitvorming)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd in artikel 7.35, 7.37 eerste en tweede lid Wm, en in 3:9 Awb
19.	Artikel 1, negende lid (inhoud besluit en monitoring)	Artikel 7.35, derde lid, onder a, Wm Artikel 7.37, eerste lid, onder d, e en f, en derde lid, Wm Artikel 7.39, eerste en tweede lid, Wm Artikel 7.41 Wm	Het nieuwe artikel 8 bis, eerste lid, Richtlijn 2011/92 is geïmplementeerd in artikel 7.37, eerste lid, Wm. Artikel 8bis, tweede lid, is geïmplementeerd in artikel 3:46 Awb. 8bis, derde lid, behoeft geen implementatie. 8bis, vijfde lid, is al geïmplementeerd in artikel 4:13 Awb en 3:18 Awb. 8bis, zesde lid, is al geïmplementeerd in 7.36a, onder b, Wm
20.	Artikel 1, tiende lid (bekendmaking besluit)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd in artikelen 3:40, 3:41, 3:42 Awb of artikel 7.38, onder b,Wm, en artikel 3:46 Awb
21.	Artikel 1, elfde lid (scheiding tussen functies bij overheden)	Artikel 7.28a Wm	De eerste alinea van het nieuwe artikel 9 bis van de mer-richtlijn is al geïmplementeerd in artikel 2:4 Awb.
22.	Artikel 1, twaalfde lid (Informatieverplichting niet in strijd met bescherming industrieel eigendom enz.)	Behoeft geen implementatie	
23.	Artikel 1, dertiende lid (sancties bij overtreden bepalingen ter implementatie van de mer-richtlijn)	Behoeft geen implementatie	Het besluit moet zorgvuldig worden voorbereid, art. 3:2 Awb, en kan niet worden vastgesteld als het MER niet voldoet aan de wettelijke vereisten. Voor de mer-beoordeling geldt dat als belangrijke negatieve milieueffecten niet uitgesloten kunnen worden een MER gemaakt zal moeten worden.

	Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in	Bijzonderheden
24.	Artikel 1, veertiende lid (informeren Europese Commissie)	Artikel 21.3 Wm	
25.	Artikel 1, vijftiende lid (wijziging bijlagen richtlijn 2011/92/EU)	Behoeft geen implementatie	Implementatie vindt plaats door dynamische verwijzing
26.	Artikel 2, eerste lid (implementatietermijn)	Artikel IV Implementatiewet en het opschrift.	Bij KB
27.	Artikel 2, tweede lid (notificatie)	Behoeft geen implementatie	
28.	Artikel 3, eerste lid (overgangsrecht als voor 16 mei 2017 een mer-beoordelingsbeslissing is genomen)	Artikel III Implementatiewet	
29.	Artikel 3, tweede lid (overgangsrecht als voor 16 mei 2017 een advies over de reikwijdte en het detailniveau is gegeven of al een MER was gemaakt)	Artikel III Implementatiewet	
30.	Bijlage, onder 1 (invoegen Bijlage IIA)	Artikel 7.16, tweede lid, Wm	
31.	Bijlage, onder 2 (Vervangen bijlage III en bijlage IV)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd. Er wordt in de artikelen 7.16, 7.17 en 7.19 Wm verwezen naar bijlage III van de mer-richtlijn. In artikel 7.23 wordt verwezen naar bijlage IV van de mer-richtlijn.